

INFORME SSPI000070/17 ANTEPROYECTO DE LEY DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE ANDALUCÍA

Asunto: *Disposiciones; Ley; agricultura; ganadería; lex repetita; preceptos programáticos; creación de Registros conforme a la LGUM,; estatuto de los agricultores; zonas de protección agraria, planes de ordenación de las zonas de protección agrarias, planes de ordenación de explotaciones, régimen sancionador; Cultivos marinos, concesión de dominio público marítimo terrestre y autorización de cultivos marinos, carácter y efectos del informe favorable de la Administración del Estado- art.46 y 48 Ley 1/2002 de Pesca Marítima*

Remitido por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, Anteproyecto de Ley referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El anteproyecto de ley que se somete a informe tiene por objeto siguiendo lo dispuesto en el artículo primero *“establecer las bases de ordenación y fomento del sector agrario y agroindustrial andaluz, fijar las reglas de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía al respecto, y orientar las acciones tanto individuales como colectivas de los agentes económicos y sociales, públicos y privados, presentes en los ámbitos agrícola, ganadero y agroindustrial “.*

Esta norma tiene por lo tanto un ambicioso contenido y supone una amplia regulación de los sectores agrarios, ganadero y agroindustrial, derogando la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, modificando otras leyes sectoriales agrícolas y además de incorporando en la misma previsiones relativas a materias reguladas reglamentariamente.

Abarca sin embargo este proyecto la regulación de nuevos aspectos que van más allá de la normativa agrícola y ganadera alcanzando a la normativa de comercio interior, artesanía, ordenación del territorio, ordenación urbanística, medio ambiente y patrimonio cultural. La afectación de estas otras materias por el anteproyecto remitido supone un claro ejemplo de la envergadura y complejidad de la norma que se está tramitando y que requerirá de un análisis detallado de cada una de las cuestiones que se planteen.

Junto a lo anterior el texto contiene disposiciones relativas a la organización administrativa sectorial así como especialidades de procedimientos administrativos.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/46

SEGUNDA.- Respecto al marco competencial en el que se insertaría el presente texto normativo debe destacarse del Estatuto de Autonomía para Andalucía como principal el artículo 48 en el Título II dedicado a las competencias. No obstante la importancia que la norma estatutaria otorga a la agricultura queda patente en otros puntos que conviene no obstante destacar antes de analizar el citado artículo 48. Así el artículo 10 señala como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma en su apartado 13.º *“La modernización, la planificación y el desarrollo integral del medio rural en el marco de una política de reforma agraria, favorecedora del crecimiento, el pleno empleo, el desarrollo de las estructuras agrarias y la corrección de los desequilibrios territoriales, en el marco de la política agraria comunitaria y que impulse la competitividad de nuestra agricultura en el ámbito europeo e internacional.”*

También el artículo 163, bajo la rúbrica “Modernización económica. Acceso a los medios de producción” pone de relieve la importancia de la agricultura en el marco de la economía andaluza al disponer que: *“1. La Comunidad Autónoma atenderá a la modernización, innovación y desarrollo de todos los sectores económicos, a fin de propiciar un tejido productivo de calidad, y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de los andaluces y andaluzas.”*

También el artículo 197 al regular la “Producción y el desarrollo sostenible” dispone que los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo, entre otros, de la *agricultura ecológica*.

Descendiendo ya a las normas atributivas de competencias resulta de obligatorio análisis el Artículo 48. Agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de calidad, que dispone lo siguiente:

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, sin perjuicio de lo que se establece en los apartados siguientes.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores, el buceo profesional y la formación y las titulaciones en actividades de recreo.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª, 13.ª, 16ª, 20.ª y 23.ª de la Constitución, sobre las siguientes materias:

a) Ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero y agroalimentario y, de forma especial, la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y agroforestales. Regulación de los procesos de producción agrarios, con especial atención a la calidad agroalimentaria, la trazabilidad y las condiciones de los productos agroalimentarios destinados al comercio, así como la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y comercialización agroalimentaria. La agricultura ecológica, la suficiencia alimentaria, y las innovaciones

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/46

tecnológicas. Sociedades agrarias de transformación. Sanidad vegetal y animal sin efectos sobre la salud humana. Semillas. Organismos genéticamente modificados. Producción agraria, ganadera, protección y bienestar animal. Ferias y certámenes agrícolas, ganaderos y agroalimentarios. Investigación, desarrollo y transferencia tecnológica agrícola, ganadera y agroalimentaria. Innovación en las industrias agroalimentarias y explotaciones agrarias. Formación. Desarrollo rural integral y sostenible. Regulación y fomento de la producción y uso de la biomasa.

b) Ordenación del sector pesquero andaluz, en particular en lo relativo a las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca, construcción, seguridad y registro de barcos, lonjas de contratación, y la formación, promoción y protección social de los pescadores y trabajadores de la pesca. Investigación, innovación y desarrollo y transferencia de tecnológica y formación pesquera.

c) La vigilancia, inspección y control de las competencias reguladas en los apartados anteriores del presente artículo.

4. Corresponde a la Comunidad Autónoma como competencia compartida la planificación del sector pesquero, así como los puertos pesqueros.

5. Corresponde a Andalucía la gestión de las tierras públicas de titularidad estatal, en los supuestos que fije el Estado y de acuerdo con los protocolos que se establezcan.

De este precepto sirven de fundamento pues para el dictado de esta norma los apartados primero, tercero -letras a) y c)- y quinto. Y así debe citarse en la exposición de motivos que tan sólo alude a la letra c) del apartado tercero de este artículo. También relacionados con el ámbito agrícola el artículo 83 dedicado a las denominaciones de origen y otras menciones de calidad.

Este precepto debe sin embargo coherencia con el artículo 148.1 de la Constitución Española que dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 7ª.- La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía y 10ª.- Regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; y el artículo 149.1 que dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 13ª.- Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

A pesar de que el artículo 48 se refiere a las competencias de agricultura como exclusivas tanto en el apartado primero como en el tercero podemos concluir que la exhaustiva enumeración de competencias que se realiza en el apartado 3 de este artículo 48 “*de acuerdo con las bases y ordenación económica general*” implica que en la práctica dicha competencia haya de ser calificada como concurrente y no exclusiva como así la declaran los dos apartados citados. Concurrente por cuanto que las facultades del legislador autonómico no pueden concebirse de forma tan amplia que supongan una imposibilidad para el legislador estatal de dictar la normas que resulten convenientes en virtud del art. 149.1.13, ni las “bases y coordinación de la planificación general” pueden servir para un vaciamiento de las competencias autonómicas, debiendo respetarse desde ambas instancias el oportuno equilibrio competencial.

Código:	43CVe8853JC73VotsQJ+oHe6qexfGt	Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/46

Ya el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el alcance de estos preceptos en la Sentencia 37/87 dictada a raíz del recurso de inconstitucionalidad promovido por 54 senadores contra determinados artículos de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria de Andalucía, en el que desestimando el mismo y avalando la opción del legislativo andaluz manifestó que *“Ninguna de estas normas, que en parte introducen modificaciones de índole social y en parte sólo correcciones de mera técnica jurídica a lo ya dispuesto por las citadas leyes estatales, alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica general del Estado o en los elementos básicos de la misma, que es lo que se trata de preservar con la reserva o límite competencial del art. 18.1 EAA, en conexión con lo que establece el art. 149.1.13.ª de la Constitución.”*

Más recientemente la STC 66/2017 de 25 de mayo, siguiendo la estela ya indicada en cuanto al reparto competencial en materia de agricultura, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, por posible vulneración de las competencias de Cataluña en materia de agricultura y declara la inconstitucionalidad y nulidad de las letras b), c) y e) del apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 2 de agosto y la constitucionalidad de la letra g) del apartado sexto, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia, desestimando todo lo demás. Por su interés reproducimos parte del fundamento jurídico segundo en el que el alto tribunal expone la interpretación que ha de otorgarse al juego del artículo 149.1.13 de la CE con las de las competencias sobre agricultura atribuidas en los estatutos de autonomía.

Las posiciones de las partes, antes sintetizadas, reflejan que en el presente recurso subyace una controversia competencial aunque, dado el rango legal de los preceptos impugnados, se articule como un recurso de inconstitucionalidad. En concreto, los títulos competenciales en conflicto son el artículo 149.1.13.ª CE a cuyo amparo se dicta la Ley 12/2013, según dice expresamente su disposición final tercera y los arts. 116 y 154.2 EAC que atribuyen a la Comunidad Autónoma de Cataluña competencias en materia de agricultura y defensa de la competencia.

La relación entre el artículo 149.1.13.ª CE y el art. 116 EAC ha sido analizada por este Tribunal en varias Sentencias. Así, la STC 34/2013, de 14 de febrero (RTC 2013, 34), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad del Parlamento de Cataluña contra la disposición final segunda de la Ley 24/2003 (RCL 2003, 1765), de la viña y del vino, en su fundamento jurídico 4.b señaló que «este Tribunal ha declarado repetidamente ... que las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de “las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 135/2012, de 19 de junio (RTC 2012, 135), FJ 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio (RTC 1996, 118) FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre (RTC 1999, 208), FJ 6) o de la “unidad económica” (SSTC 152/1988, de 20 de julio (RTC 1988, 152), FJ 2, 186/1988, de 17 de octubre (RTC 1988, 186), FJ 2, 96/1990, de

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/46

24 de mayo (RTC 1990, 96), FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre (RTC 1992, 146), FJ 2), pero también el de “alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial” (STC 96/1990 (RTC 1990, 96), FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1988 (RTC 1985, 80), FJ 1, y 188/1989 (RTC 1989, 188), FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002 (RTC 2002, 95), FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre (RTC 2002, 190); 228/2003 (RTC 2003, 228) y 230/2003, de 18 de diciembre (RTC 2003, 230))».

La STC 85/2015, de 30 de abril (RTC 2015, 85), en el recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra varios preceptos de la Ley 13/2013, de 2 de agosto (RCL 2013, 1210 y 1373), de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, tras decir (FJ 2) que la competencia exclusiva de Cataluña en materia de agricultura debe ser entendida respetando las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1.13.ª y 16 CE como declaró la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64, con cita de las SSTC 11/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 11), FJ 4 y 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3, recuerda que: «la competencia estatal ex art. 149.1.13.ªCE tiene un “carácter transversal”, ya que aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como “exclusiva” en su Estatuto.. esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica» y que «el sector de la agricultura y la ganadería es de aquellos que por su importancia toleran la fijación de líneas directrices y criterios globales de ordenación así como previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector ...». Sin embargo, en el mismo fundamento jurídico 2, con cita de las SSTC 225/1993, de 8 de julio (RTC 1993, 225), y 143/2012, de 2 de julio (RTC 2012, 143), advierte: «el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su “objetivo predominante”, así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado».

Dentro del marco anteriormente expuesto consideramos que el anteproyecto que se informa cuenta con el fundamento competencial necesario para ello, fundamentalmente las competencias en materia de agricultura previstas en el artículo 48 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

No obstante dado que la regulación prevista en la norma abarca otras materias como ya ha sido puesto de manifiesto anteriormente, deberían también citarse en la exposición de motivos como preceptos estatutarios que fundamentan la competencia para el dictado de esta norma además de los íntimamente vinculados con la agricultura y la ganadería los siguientes artículos: 45 (Fomento), 47 (Administraciones Públicas andaluzas), 54 (Investigación, desarrollo e innovación tecnológica), 56 (urbanismo y ordenación del territorio), 57 (medio ambiente), 58 (actividad económica), 60 (régimen

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/46

local), 68 (cultura y patrimonio), 71 (turismo). Igualmente dada la especial relevancia que otorga la ley a las mujeres y a los jóvenes del sector agrario deberían citarse también los artículos 73 (políticas de género) y 74 (políticas de juventud).

TERCERA.- El marco normativo en el cual se insertaría esta Ley estaría constituido principalmente por las normas indicadas a continuación.

3.1. En el ámbito estatal las normas de referencia, dictadas fundamentalmente al amparo del art. 149.1.13 y de carácter básico en su mayoría, a tener en cuenta son:

- Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias
- Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos-tipo de productos agroalimentarios.
- Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal.
- Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal.
- Ley 30/2006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero y recursos fitogenéticos.
- Ley 31/2007
- Ley 45/2007, de 3 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural
- Ley 35/2011, de 4 de octubre, de Ley de titularidad compartida de las explotaciones agrarias.
- Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para el funcionamiento de la cadena alimentaria.
- Ley 13/2013, de 2-8-2013, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.
- Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario.

Desde el punto de vista de la normativa no ya sectorial, sino de alcance general, que tendría proyección sobre esta norma han de citarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3.2. Por otra parte como antecedentes normativos en Andalucía que regulen esta materia desde un punto de vista sustantivo pueden señalarse:

- Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, que es ahora objeto de derogación por este anteproyecto.
- Ley 1/2002, de Pesca, Marisqueo y Acuicultura Marina de Andalucía.
- Ley 1/2003, de 2 de abril, de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica.
- Ley 1/2005, de 4 de marzo, de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias de Andalucía.
- Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía.
- Ley 7/2010, de 14 de julio, de la Dehesa de Andalucía.
- Ley 2/2011, de Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía.
- Ley 5/2011, de 6 de octubre, del Olivar de Andalucía.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/46

Otras Comunidades Autónomas han regulado también de forma amplia la agricultura a través de sendas leyes como son la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, Agraria de Baleares y la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura.

3.3. Por último, dada la relevancia en el ámbito de la Unión Europea de esta materia no podemos dejar de citar los artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea relativos a la política agrícola común, una de las más relevantes de la Unión Europea por su destacado impacto económico en los estados miembros, y que ha dado lugar al dictado de numerosas normas en el seno de la Unión. Como más relevantes los Reglamentos 1306, 1307 y 1308/2013, de 17 de diciembre que regulan respectivamente las siguientes materias:

- 1306. Financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común.
- 1307. Establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común.
- 1308. Crea la organización común de mercados de los productos agrarios.

CUARTA.- En cuanto a la estructura del texto, La ley se estructura en catorce títulos, divididos en capítulos que contienen las actuaciones en las grandes áreas, ciento veintiún artículos además de las disposiciones: siete adicionales, dos transitorias, una derogatoria y diez finales.

A la luz de lo que señalaremos posteriormente acerca del carácter programático de numerosos preceptos de la ley se sugiere llevar a cabo una revisión de la norma en su conjunto dado que una extensión tan amplia de un proyecto normativo debe obedecer a un contenido verdaderamente normativo que tenga por objeto una finalidad ordenadora y cierta de la realidad sobre la que se va a proyectar. Igualmente deben vitarse las justificaciones o explicaciones en los preceptos normativos siendo el lugar de las mismas la exposición de motivos. Debe huirse de reproducciones de normativa (lex repetita), de recordatorios sobre la normativa en materia agrícola existente que también resulta aplicable al sector (como el artículo 13.1), de recordatorios de cumplimiento de normativa sectorial (art. 5.1.b), 5.1.c) entre otros y mantener en la norma aquéllos preceptos que realmente constituyen una innovación y tienen como finalidad ordenar de forma concreta y precisa el ámbito de la agricultura en Andalucía.

QUINTA.- 5.1. Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

5.2. La acreditación del cumplimiento de los principios de buena regulación (eficacia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia- previsiones) en la Exposición de Motivos dado el momento de iniciación del procedimiento de tramitación de la norma (Acuerdo 20 de septiembre de 2016) debe realizarse de conformidad con la disposición vigente en su momento que es el artículo 4 -"Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas"- de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/46

Además respecto a dicha exigencia, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía recientemente en el Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

“(…) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (…) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos”.

Por tanto, además de incluirse en la parte expositiva, el cumplimiento por el proyecto a los principios de buena regulación, concretamente los principios de “necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia”, habría de constar en una memoria que lo justifique dentro del expediente.

No obstante, en lo que respecta a la tramitación, y en concreto a las disposiciones del artículo 133 de la Ley 39/2015 relativas a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, consideramos que no resultan de aplicación en este caso, dado que en el momento de iniciarse la tramitación de la norma no estaban vigentes aún estos preceptos (por analogía DT 3º).

Analizado el expediente los distintos trámites previstos en las normas han sido cumplimentados a la vista de la documentación incorporada al mismo.

5.3. Respecto a la tramitación seguida hasta el momento, de acuerdo con los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se recomienda motivar debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por la ley proyectada se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

5.4. Teniendo en cuenta que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales ha informado, según consta en el expediente, de forma contraria a algunos preceptos de la ley y que la Secretaría General de Agricultura en su informe de alegaciones considera que no es necesario tenerlas en cuenta en parte, resulta necesario que sea consultado el Consejo Andaluz de Concertación Local puesto que según la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación local, éste tiene entre sus funciones (art. 3, letra b) *Informar los anteproyectos de Ley, los proyectos de disposiciones generales y las propuestas de planes cuando el órgano proponente rechace observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que expresamente se hayan realizado por resultar afectadas las competencias locales propias.*

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	8/46

5.5. También debemos recordar la necesidad de recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, ex artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

SEXTA.- Se recomienda dejar constancia en el expediente de que el anteproyecto de ley fue publicado cuando, tras su preceptiva elevación por la Consejería competente al Consejo de Gobierno, fue conocido por éste, según así dispone el artículo 13.1.b) de la 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debería publicarse también el anteproyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, sin perjuicio de que posteriormente, tras la aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno, éste se publique como preceptúa el artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, en cumplimiento así del artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

SÉPTIMA.- Sobre el empleo inadecuado de la *Lex repetita* y los preceptos de carácter programático.

7.1. Hemos de recordar con carácter previo al análisis pormenorizada de cada artículo, como ha señalado el Consejo Consultivo, que el empleo de la *lex repetita* obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico. Esta puede ser la finalidad de la *lex repetita*, el proporcionar en una sola norma una visión integrada del régimen jurídico aplicable a una determinada materia. Si bien esta finalidad no está exenta de riesgos como bien ha advertido este órgano consultivo, entre otros en el Dictamen 570/2016 que por su interés reproducimos a continuación:

“Sobre el empleo de la denominada “lex repetita”. Aun considerando el esfuerzo realizado por el órgano responsable de la tramitación en este punto, el Consejo Consultivo reitera que no debería emplearse la defectuosa técnica normativa denominada “lex repetita”. Este Órgano viene alertando en diferentes dictámenes sobre los riesgos que lleva consigo el empleo de dicha técnica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia. En tal sentido demos por reproducidas las consideraciones que recientemente se han formulado en el dictamen 545/2016 de 14 de septiembre, de este Consejo Consultivo sobre la base del dictamen 277/2007 y otros anteriores. A este respecto, se hace notar que, aun constatando que el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico, este Consejo Consultivo ha advertido también que una modificación que

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	9/46

colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal vendría a materializar el potencial riesgo antes referido. En este orden de ideas, se hace notar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita". Lo que sí subraya con vehemencia es que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma."

También de forma reciente la STC 8/2016, de 21 de enero, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra la Ley 3/2013, de 20 de mayo, de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones en Galicia, por vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen general de comunicaciones recogida en el art. 149.1.21 de la CE se pronuncia sobre el fenómeno de la *lex repetita* en los siguientes términos, recopilando la jurisprudencia constitucional existente:

En el ámbito de una competencia exclusiva del Estado, resulta asimismo relevante la doctrina constitucional sobre la llamada lex repetita . Según la STC 5/2015 (RTC 2015, 5), FJ 5, «las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la lex repetita sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005, 341), FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo (RTC 1982, 10), FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que –lo que no es el caso– la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)».

En el presente caso, como ha sido expuesto en la consideración jurídica segunda, al estar ante un supuesto de concurrencia competencial en que el Estado puede dictar normas que incidan en el ámbito de la agricultura en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la CE y la Comunidad Autónoma ostenta competencias en materia de agricultura, dentro del respeto a las bases y coordinación de la planificación económica general, no puede la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias legislativas reproducir preceptos estatales pues ello podría constituir un uso inadecuado de esta técnica.

Especial incidencia tiene en este sentido la reproducción de preceptos de las leyes Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en la regulación del régimen sancionador del Título XIV.

Por ello consideramos que la reproducción en la norma autonómica de tantos de la ley estatal cuyo dictado sólo corresponde al Estado, dadas las competencias anteriormente analizadas constituye un inadecuado uso de la técnica de la *lex repetita* en este caso, por cuanto se está excediendo de la

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	10/46

finalidad que puede considerarse legítima como es el que *la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto.*

Esta innecesaria reproducción de normativa estatal cuenta además con el riesgo ya advertido por el Consejo Consultivo y por el Tribunal Constitucional de que cualquier modificación de la norma estatal reproducida por la norma autonómica supondría dejar en el ordenamiento un precepto, el autonómico, incorrecto y que debería ser modificado inmediatamente.

Por todo lo anterior se sugiere suprimir toda reproducción literal o reformulada de la normativa estatal y sustituir dicha técnica por el adecuado reenvío a la norma básica que mediante esta se desarrolla.

7.2. Con carácter general, observamos que la Ley tendría un notable contenido programático, articulándose esta función, no solo a través del establecimiento de principios o valores que inspiren la ley, sino también con el empleo de fórmulas no vinculantes como “fomentará”, “promoverá”, “procurará”..

Al respecto, resulta de interés reproducir parte de las consideraciones hechas por el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 826/2015, de 15 de diciembre, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, acerca de la restricción de esta forma de legislar:

“También se podría simplificar el Anteproyecto de Ley evitando redundancias o reiteraciones (algunos principios como el de proximidad, aparecen enunciados en múltiples ocasiones) y utilizando un estilo más directo. En este orden de ideas, deberían evitarse expresiones programáticas si no cumplen al menos un papel orientador de futuros desarrollos reglamentarios, o reproducen lo que ya está contenido o resulta deducible de normas de rango superior, pues de otro modo la ley proyectada pierde en autoridad y estima social, y el legislador confunde su papel con el que ya desempeñó el poder estatuyente”.

Y más recientemente del mismo Consejo Consultivo de Andalucía y en el mismo sentido el Dictamen 718/2016, de 15 de noviembre, sobre el Anteproyecto de garantías y sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía, cuyo tenor literal reza:

“Efectivamente, el Consejo Consultivo viene observando desde hace años que las disposiciones legales y reglamentarias incorporan enunciados que, en puridad, no responden al concepto del Derecho expresado a través de normas jurídicas. En tales disposiciones no solo se establecen principios y fines, reglas que facultan o prohíben; preceptos que habilitan o impiden determinados comportamientos; reglas que reconocen derechos e instrumentos para su exigibilidad; presupuestos y consecuencias, cauces de actuación, prohibiciones y sanciones para la defensa de los bienes jurídicos tutelados, sino que en muchas ocasiones, bajo moldes “normativos”, se incorporan explicaciones sobre lo que en cada caso se pretende, más propias de la parte expositiva de las leyes y reglamentos, o de sus antecedentes (memorias justificativas).

Se trata de una práctica generalizada que afecta a disposiciones estatales, autonómicas y locales, y a las emanadas de otras entidades con potestades normativas, pero no por ello es menos censurable y en esta dirección ha venido actuando el Consejo Consultivo. Así, ya en el

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	11/46

dictamen 573/2010, hizo notar este Consejo Consultivo que una parte importante del contenido de Anteproyecto de Ley entonces examinado (sobre el Olivar en Andalucía) carecía de la eficacia ordenada propia de una disposición legal, alejándose del contenido prescriptivo que de suyo corresponde a las normas jurídicas, para situarse notablemente en el órbita de lo principal, con un importante nivel de indeterminación. En esta línea, el dictamen señala que dicha carencia en términos de eficacia ordenadora es especialmente visible en determinados artículos en los que se llama genéricamente a la Administración de la Junta de Andalucía –o en ocasiones a la Consejería competente en la materia de agricultura- a “promover”, “prestar atención”, “reequilibrar”, “incentivar”, “facilitar”, y “fomentar”.

...

A esta reflexión sobre la necesidad de simplificar los contenidos del Anteproyecto de Ley, acotándolo a todo aquello que tenga una real eficacia ordenadora, incluyendo, en su caso, la fijación de pautas para delimitar eventuales desarrollos reglamentarios subordinados a la disposición legal proyectada, se suma la que debe realizarse sobre la necesidad de evitar reiteraciones y desajustes, mediante la correcta articulación con otras disposiciones legales de la Comunidad Autónoma y del Estado, entre ellas las siguientes: la Ley 2/1999, Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía...”.

Más recientemente el Consejo Consultivo de Andalucía ha vuelto a reiterar en el mismo sentido esta idea en el Dictamen n.º 285/2017, de 16 de mayo de 2016 sobre el Anteproyecto de la Ley Andaluza de Fomento del Emprendimiento, cuyo contenido reproducimos por su interés:

“Ante todo, sin perjuicio de las observaciones particulares que puedan realizarse en relación con determinados artículos, hay que hacer notar que una parte importante de la disposición examinada presenta un contenido programático. En diferentes dictámenes de este Consejo Consultivo venimos subrayando que la abundancia de principios, objetivos y enunciados programáticos, sin fuerza vinculante, desnaturaliza el papel ordenador de las leyes y merma la consideración de los ciudadanos sobre la eficacia real de las disposiciones de superior rango, especialmente cuando reiteran principios rectores u objetivos que se encuentran claramente proclamados en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad.

Por las razones que se vienen expresando en la doctrina del Consejo Consultivo, subrayamos que las leyes han de responder a su verdadera naturaleza, recuperando el espacio de regulación que les corresponde, lo que exige dotarlas del contenido regulativo preciso, con la eficacia ordenadora que asegure el cumplimiento de su objeto y los derechos y obligaciones de los interesados, sin perjuicio del desarrollo reglamentario que, en su caso, sea necesario, siempre supeditado a la norma de superior rango.

En este orden de ideas, el Consejo Consultivo considera que el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen admite una mejora en este aspecto, evitando contenidos meramente programáticos que están explícitos o implícitos en el Estatuto de Autonomía o en otros textos vigentes. En esta dirección se evitarían enunciados que en ocasiones resultan etéreos y en ocasiones reiterativos, con lo que se lograría reducir la extensión del Anteproyecto de Ley, centrando su contenido en todo aquello que los destinatarios de la norma puedan identificar como medidas concretas y eficaces de fomento con un contenido prescriptivo claro y determinación de los

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	12/46

órganos administrativos o entidades a los que se encomienda la responsabilidad de su cumplimiento”.

Compartimos las consideraciones del Consejo Consultivo sobre las normas programáticas y la preocupación por que los textos que se remiten para informe respondan realmente a dicha realidad conteniendo mandatos imperativos y no meras proposiciones de contenido programático. Por todo ello, y atendiendo a los criterios indicados, podrían considerarse expresiones programáticas innecesarias las contenidas en los artículos 1.2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 14.1 y 2, 20, 22 apartados 4 a 6, 25, 27, 34, 39.1 y 5, 41, 44, 45, 48, 49, 50, 52, 53, 54.1 y 2, 55, 56 2 y 3, 57.1 y 2, 58 1 y 4, 59.1 y 3, 61, 63.2 y 3, 65.1, 72, 73.2, 75, 79.1, 83.1, 84, 85, 87, 88.2, 89, 91 3 y 4, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99.3 párrafo segundo y por lo que se recomienda valorar la supresión de las mismas en el texto o al menos su modificación.

OCTAVA.- Entrando ya en el estudio pormenorizado del texto remitido, hemos de hacer las siguientes observaciones:

8.1. TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

8.1.1. Artículo 1. Objeto y fines.

8.1.1.1. Este artículo estructurado en dos apartados regula en el primero el objeto de la ley y en el segundo sus fines. Podría resultar recomendable dividir el mismo en dos artículos distintos siguiendo la Directriz 26 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa que dispone que “cada artículo un tema”.

8.1.1.2. El apartado primero debería fijar de forma más clara y coherente con la estructura y el contenido de la norma el objeto de la misma dado que emplea una redacción ciertamente vaga (especialmente el inciso “y orientar las acciones tanto individuales como colectivas de los agentes económicos y sociales, públicos y privados, presentes en los ámbitos agrícola, ganadero y agroindustrial”). Se recomienda ver la definición más concreta que del objeto de las leyes agrarias hacen los textos balear, extremeño y castellano anteriormente citados, todas similares en el sentido de destacar como objeto de la norma la ordenación general de los sectores agrícola, ganadero, forestal y agroalimentario, junto con el desarrollo rural.

Además por constituir una justificación y explicación de la norma vedada por la Directriz 26 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa que dispone que no deberán contener motivaciones o explicaciones cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición, se sugiere la supresión en este apartado primero desde “todo ello” hasta el final del apartado, sustituyendo la última parte por “de conformidad con la normativa europea, estatal y autonómica vigentes”, y no sólo “de acuerdo con los principios y objetivos” de la misma.

8.1.1.2. El apartado segundo dedicado a los fines de la ley resulta excesivamente programático de conformidad con lo señalado en la consideración jurídica séptima. Los fines son expuestos de forma

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	13/46

muy amplia resultando redundantes con la exposición de motivos lo cual hace aconsejable buscar una redacción más comedida.

Dichos fines vuelven a reproducirse parcialmente en otros artículos de la ley dedicados a objetivos o principios como pueden ser el artículo 6 (Objetivos relativos a los grupos de actuación preferente), artículo 11 (principios y reglas de actuación, en relación a la vertebración del sector agrario y agroindustrial), artículo 15 (principios y marco general de la interlocución agraria), artículo 20 (objetivos generales- de los espacios de producción), artículo 21 (objetivos específicos- de los espacios de producción), artículo 28 (principios de actuación en tierras de titularidad pública), artículo 34 (finalidades de las actuaciones públicas en materia de infraestructuras agrarias), artículo 70 (principios generales y regulación en materia de calidad agroalimentaria), artículo 85 (principios generales en materia de investigación, transferencia, innovación y formación agroalimentaria), artículo 89 (objetivos de la política de investigación agroalimentaria), artículo 96 (objetivos y líneas de actuación, de la organización administrativa), artículo 97 (principios generales de actuación).

En total 12 artículos de la norma dedicados a objetivos o principios que requieren una importante reflexión acerca de si no sería suficiente con que la norma contase con un artículo general de principios o fines y se revisase la necesidad de los otros artículos que acaban siendo reiteraciones parciales de aquéllos. Igualmente hemos de recordar que estos artículos relativos a fines, objetivos o principios tienen un marcado carácter programático que nos hacen remitirnos a lo ya indicado en la consideración jurídica séptima.

A título de ejemplo se sugiere redactar el apartado segundo en la siguiente línea: *“Constituyen fines de la presente ley los siguientes:*

- a) Establecer las bases para mejorar la competitividad del sector agrario y agroindustrial andaluz.*
- b) Destacar la importancia de la actividad agraria y agroindustrial como factor de cohesión territorial.*
- c) Potenciar la investigación y la innovación tecnológica en los sectores agrario y agroalimentario.....”*

8.1.2. Artículo 2. Ámbito objetivo.

8.1.2.1. Este artículo constituye uno de los principales de la norma pues determina de forma precisa y avanza el contenido de la misma, si bien consideramos que puede redactarse de forma más concreta llevando a cabo una enumeración de los ámbitos que constituyen el objeto de la ley de forma más precisa. Así a título de ejemplo cuando señala que *“Forman parte asimismo del ámbito objetivo de la presente ley las políticas de desarrollo rural de la Administración de la Junta de Andalucía que contribuyan a la diversificación económica, a la creación de empleo de calidad y, en general, a la fijación de la población en el medio rural mediante políticas proactivas que favorezcan la igualdad de género y el relevo generacional”* bastaría con incluir en el ámbito objetivo de la ley *“las políticas de desarrollo rural de la Administración de la Junta de Andalucía”*, eludiendo así las explicaciones o motivaciones en la norma.

8.1.2.1. El apartado segundo recoge una serie de definiciones que claramente deberían incorporarse a un precepto distinto cuya rúbrica fuese precisamente *“Definiciones”*.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	14/46

En la letra t) se define el contrato territorial reproduciendo lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, que regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. En este punto debe recordarse lo ya indicado en el apartado octavo sobre el uso de la *lex repetita*. Además en ningún momento se ha indicado que esa redacción es reproducción del texto estatal, por lo que se aconseja su supresión o la indicación expresa de la norma estatal empleando la introducción “de conformidad con”.

Igualmente si hubiese alguna otra definición que reproduzca algún precepto estatal, tanto en este artículo, como en otros, debe indicarse expresamente su origen para evitar el uso inadecuado de la *lex repetita*.

La letra u), reproduce el concepto de trazabilidad previsto en el apartado 15 del artículo 3 del Reglamento europeo 178/2002, de 28 de enero, que establece los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y fija procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, sin que se indique nada expresamente en el texto remitido. En este sentido reiteramos lo ya indicado para la letra t) anterior.

8.2. TÍTULO II. AGENTES DEL SECTOR

Como consideración general para este título partiendo del hecho de que el mismo está compuesto por 15 artículos repartidos en cinco capítulos (lo cual implica que cada capítulo cuenta con una media de dos a cuatro artículos) se sugiere llevar a cabo una revisión para quizás reorganizando los artículos por temáticas resulten finalmente menos artículos y capítulos.

8.2.1. Este título regula en su Capítulo I el Estatuto de las “personas empresarias agriculturas y agroindustriales”. Con carácter general para toda la ley, y no sólo para este título, deben revisarse los términos empleados pues pueden conducir a confusión. En este sentido la ley se refiere a “personas empresarias agricultoras”, “personas empresarias agroindustriales”, “personas empresarias agricultoras”, “personas titulares de empresas agroindustriales”, “personas ganaderas”, “persona titular de explotación agrícola o ganadera” siendo necesario que se normalice el empleo de estos términos, máxime cuando se encuentran incluidos entre las definiciones el de “persona agricultora o persona empresaria agricultura”.

8.2.2. **Artículo 4. Derechos.** El apartado primero de este precepto tienen un marcado contenido programático por lo que nos remitimos a lo ya indicado en la consideración jurídica 7.2.

8.2.3. **Artículo 5. Deberes.** Este precepto debería recoger exclusivamente aquéllos deberes de nueva configuración legal en esta norma, y no otros que se encuentran ya perfectamente regulados en la normativa sectorial. Y en concreto debería recoger los deberes cuyo incumplimiento pueden determinar una actuación correctora por parte de la Administración prevista en esta norma.

8.2.3.1. En este artículo el apartado primero que regula deberes “con carácter general” podría suprimirse puesto que recoge obligaciones ya previstas en la normativa sectorial, como son las incluidas en el apartado primer las letras b) (normativa laboral), c) (normativa medioambiental), f) (subvenciones).

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	15/46

8.2.3.2. El apartado segundo regula los deberes de las personas titulares de una explotación agrícola o ganadera. Los deberes recogidos en las letras a), f) y g) parecen venir referidos a deberes contemplados en normativa sectorial. Por ello parece más adecuado suprimir estas obligaciones haciendo un llamamiento general a lo previsto en la normativa sectorial, indicando pues que “sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sectorial son deberes de las personas titulares de una explotación agrícola o ganadera los siguientes”. Tampoco queda claro tampoco en este apartado a qué se refiere el inciso situado al principio “además de estar sujeta a las obligaciones legales inherentes al ejercicio de la actividad agraria”, puesto que la actividad agraria es definida en esta norma y también la regula.

8.2.3.3. El apartado tercero regula lo deberes de las personas titulares de empresas agroindustriales. En la letra b) la posibilidad de que éstos colaboren con la administración en determinadas campañas no se configura como obligatoria por lo que debería incorporarse a otro artículo. Las letras d) y e) parecen venir referidas a obligaciones establecidas en la normativa medioambiental y cultural respectivamente con lo que no sería necesaria su inclusión expresa de conformidad con lo ya indicado en la consideración anterior.

8.2.4. Artículo 6. Objetivos relativos a los grupos de actuación preferente

Según la Exposición de Motivos el Capítulo II, en el que se incardina este artículo, tiene por finalidad establecer las actuaciones de la política agraria de la Junta de Andalucía encaminadas a favorecer la incorporación de personas jóvenes al sector agrario y agroindustrial, y la eliminación de potenciales efectos discriminatorios entre mujeres y hombres.

Por ello parece que los grupos de actuación preferente son los jóvenes y las mujeres, como bien se desprende de que el Capítulo II citado contenga además de un artículo dedicado a los objetivos, un artículo 7 específico para los jóvenes y un artículo 8 dedicado a las mujeres.

Debe sin embargo, para ser coherentes con lo anteriormente indicado, determinarse al inicio de este Capítulo de forma clara quiénes son los grupos de actuación preferente y diferenciar esta identificación de los concretos objetivos que respecto a los mismos se pretenden conseguir, puesto que el artículo 6 lleva a cabo una mezcla de ambas cuestiones al identificar en las letras a) y b) como grupos de actuación preferente a los jóvenes y las mujeres, y en las letras c) y d) el señalar como objetivos el mejorar el empleo por cuenta propia y ajena y fomentar la profesionalización.

Resulta poco claro el empleo de la expresión “acciones y actuaciones” al inicio del artículo, debiendo optarse por una de ellas.

8.2.5. Artículo 7. Incorporación de las personas jóvenes al sector agrario y agroindustrial

El apartado primero y tercero de este precepto tienen un marcado contenido programático por lo que nos remitimos a lo ya indicado en la consideración jurídica 7.2.

La posibilidad de establecer beneficios fiscales en transmisiones lucrativas a las que se refiere la letra a) del apartado segundo no guarda relación con el resto del precepto por lo que debería incorporarse a una disposición adicional o bien ser eliminada por tener carácter programático.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	16/46

8.2.6. Artículo 8. Mujer en el medio rural

El apartado segundo resulta reiterativo con lo dispuesto en la normativa sectorial de igualdad de género por lo que se sugiere su supresión haciendo un llamamiento expreso a esta normativa en este artículo.

En el apartado cuarto parece haberse omitido el calificativo “pesquero” relativo al Plan de Igualdad que sí se cita correctamente en el apartado quinto, lo cual nos lleva plantearnos si no sería más adecuado regular de forma completa y detallada el Plan de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la actividad agroalimentaria y pesquera de Andalucía en un sólo apartado y de forma más ordenada en lo que a sus contenidos se refiere.

8.2.7. Artículo 9. Medidas de fomento del empleo en los sectores agrario y agroindustrial.

Este precepto tiene de nuevo un marcado carácter programático por lo que se sugiere resumir el mismo sintetizando su contenido.

8.2.8. Artículo 10. Acciones para la mejora de las condiciones laborales de las personas trabajadoras en los sectores agrario y agroindustrial.

Este precepto tiene de nuevo un marcado carácter programático sugiriéndose su incorporación al artículo anterior, dotando al precepto resultante del título que tiene el capítulo ahora por abarcar tanto el fomento como la mejora del empleo en este sector.

8.2.9. Artículo 11. Principios y reglas de actuación

Este precepto, una vez más cuenta con un contenido marcadamente programático por lo que nos remitimos a lo ya indicado en la consideración jurídica 7.2. especialmente los apartados 1 a 4.

Por su parte el apartado quinto al imponer la obligatoriedad en el funcionamiento democrático, en la paridad de hombres y mujeres así como de representación de sectores implicados en las organizaciones estaría incidiendo en la normativa sectorial que regula tanto a las organizaciones profesionales agrarias, las organizaciones de productores y a las organizaciones interprofesionales agrarias, siendo lo más correcto que mediante una disposición final se introdujese dicha obligatoriedad en la correspondiente normativa, siempre que ello sea de competencia autonómica. Téngase en cuenta por ejemplo respecto de las organizaciones interprofesionales agrarias la Ley 1/2005, de 4 de marzo, de Organizaciones Interprofesionales de Andalucía, que las regula.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	17/46

8.2.10. Artículo 12. Organizaciones profesionales agrarias

La Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario lleva a cabo en su artículo 1.3. a) una definición de las organizaciones agrarias de forma similar a la que contiene este precepto (*Organizaciones agrarias: Las organizaciones profesionales agrarias de carácter general y ámbito nacional constituidas y reconocidas al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, que tengan entre sus fines estatutarios la defensa de los intereses generales de la agricultura, entendiendo por tal las actividades agrícolas, ganaderas y silvícolas, así como la defensa y promoción de los intereses profesionales, económicos y sociales de los agricultores, ganaderos y silvicultores. Igualmente se consideran organizaciones agrarias las coaliciones de estas mismas y la integración de organizaciones en otra de ámbito nacional, aun conservando cada una de ellas su denominación originaria*). Por ello debemos recordar la doctrina de la lex repetita y la necesidad de aclarar en el texto normativo que se informa si la definición se obtiene de la normativa estatal, que se cite expresamente “de conformidad con”.

8.2.11. Artículo 13. Organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

Respecto de este artículo hemos de plantearnos si resulta necesaria su introducción por cuanto que se remite a la normativa reguladora de cada tipo de organización sin aportar nada al contenido de la ley.

8.2.12. Artículo 14. Cooperativas y otras entidades asociativas de carácter agroalimentario o de desarrollo rural

Los apartados primero y segundo de este artículo tienen carácter programático y justificativo por lo que se sugiere su supresión.

La parte normativa de este precepto viene constituida por el apartado tercero relativo a Entidades Asociativas Prioritarias Regionales, que ya ha sido objeto de desarrollo por el Decreto 118/2017, de 21 de noviembre, y por los apartados cuarto y quinto que referidos ambos a medidas de fomento podrían fusionarse en uno sólo.

8.2.13. Artículo 15. Principios y marco general de la interlocución agraria.

Este precepto regula los ámbitos de actuación pública en el que se producirá una participación de las organizaciones agrarias y los criterios para considerar a las mismas como representativas a efectos de su participación.

Los apartados primero y segundo podrían fusionarse identificando así conjuntamente el “diseño y ejecución de planes, programas y estrategias” y “la tramitación de procedimientos normativos y administrativos” como aquéllos en los que ha de garantizarse la participación de dichas organizaciones o en definitiva en los que ha de desarrollarse la interlocución agraria a la que se refiere el precepto.

El primer párrafo del apartado tercero no parece aportar nada al precepto por cuanto los criterios para definir las organizaciones profesionales representativas figuran en el apartado cuarto.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	18/46

El segundo párrafo del apartado tercero introduce cierta confusión por cuánto se refiere genéricamente a los “distintos ámbitos de interlocución” sin que éstos estén definidos de forma concreta en la norma, debiendo además resultar claros los criterios que permitan calificar como representativas a las entidades representativas de las cooperativas agrarias y sociedades agrícolas de transformación.

El apartado cuarto como indicábamos establece los criterios que han de cumplir las organizaciones profesionales agrarias para disfrutar de la condición de representativas ante la Administración de la Junta de Andalucía, criterios que a tenor de lo indicado al final del apartado quinto *sensu contrario* han de considerarse que deben cumplir estas entidades de forma cumulativa, debiéndose hacer constar expresamente en este apartado cuarto.

Sin embargo en el segundo párrafo del apartado tercero se habla de otra posible participación en distintos ámbitos de interlocución, en el párrafo quinto de la participación excepcional de entidades no representativas y en el apartado sexto se alude a otros participantes en la elaboración de normas, planes, programas y estrategias, todo lo cual nos lleva a plantear la necesidad de regular de forma más clara y ordenada en este artículo por una parte los ámbitos de la interlocución agraria, las reglas generales sobre entidades representativas, las excepciones y las reglas particulares.

Además resultaría más adecuado a este contenido dotar al artículo de otro título más acorde al mismo, pues el de “principios y marco general” parece distar bastante de las previsiones concretas del precepto.

8.2.14. Artículo 16. Consejo Asesor Agrario

Como un órgano colegiado resulta necesario que se identifique con alguno de los tipos previstos en el art. 88 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, pareciendo adecuado incardinarse como órgano de asesoramiento en el art. 88.2.b) y de participación social, art. 88.2.d).

8.2.15. Artículo 17. Consejo Agroalimentario Andaluz.

Debe distinguirse en primer lugar de forma más clara en la norma entre el Consejo Asesor Agrario del artículo 16 y el Consejo Agroalimentario Andaluz de este artículo, y ello por cuanto el artículo 16 dispone que “ La interlocución en materia agraria se realizará a través del Consejo Asesor Agrario de Andalucía” y el artículo 17 que “La participación con carácter general al nivel de la Comunidad Autónoma se realizará a través del Consejo Agroalimentario Andaluz”, ambos como órganos colegiados consultivos, siendo la descripción tan genérica bastante similar, señalándose tan sólo como diferencia que éste último asesorará de “manera integral”.

En cuanto a la composición si distingue bien la normativa por ser más amplia la de éste último al abarcar además de a los miembros del Consejo Asesor Agrario a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la comunidad autónoma, así como en función de las materias a tratar, representantes de otras consejerías de la Junta de Andalucía.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	19/46

No resulta claro a qué se refiere el apartado tercero cuando señala que será función de este Consejo servir de órgano de consulta en aquellas materias agrarias y agroalimentarias *que excedan a este ámbito*.

Como un órgano colegiado resulta necesario que se identifique con alguno de los tipos previstos en el art. 88 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, pareciendo adecuado incardinarse como órgano de asesoramiento en el art. 88.2.b) y de participación social, art. 88.2.d).

8.2.16. Artículo 18. Otros órganos de participación

Se refiere este precepto a *comités y consejos consultivos agrarios* como otras fórmulas de participación social.

Este precepto regula estas dos modalidades de órganos de participación social más concretos en función del sector o del ámbito territorial. Debe sin embargo identificarse con alguno de los tipos previstos en el art. 88 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, pareciendo adecuado incardinarse como órgano de asesoramiento en el art. 88.2.b) y de participación social, art. 88.2.d). De ser así su creación habrá de llevarse a cabo por las fórmulas previstas en la Ley 9/2007, a saber mediante Orden o Decreto y no mediante acuerdo.

De lo contrario, de no constituir verdaderos órganos colegiados conforme a la naturaleza y funciones que los mismos tienen en la normativa general administrativa, sino otro tipo de cauce de participación social no reglada entonces podrán crearse mediante acuerdo debiendo indicarse que funciones habrán de tener y quién es el órgano competente para adoptar dicho acuerdo.

8.3. TÍTULO III. ESPACIOS DE PRODUCCIÓN

8.3.1. **Artículos 20, 21, 25 y 27** tienen marcado carácter programático y justificativo por lo que se sugiere su modificación o supresión de conformidad con lo expuesto en la consideración jurídica séptima.

8.3.2. Artículo 22. Dimensión de las explotaciones y de las empresas agroindustriales.

El apartado segundo dispone que la Consejería competente en materia agraria podrá definir reglamentariamente las unidades de producción mínimas. Salvo error consideramos que cuando este precepto emplea el término unidad de producción mínima se está refiriendo a las unidades mínimas de cultivos definidas en el art. 23 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, artículo que atribuye a las CCAA la competencia para determinar su extensión.

De ser así debería emplearse el mismo término que figura en la normativa estatal “unidad mínima de cultivo” y sustituir el término “podrá” por “definirá”.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	20/46

El apartado tercero resulta muy genérico cuando señala que “no se fomentarán” el fraccionamiento o disminución física de explotaciones, siendo necesario concretar en qué ámbito concreto y a través de qué mecanismos se va a intentar evitar dicho fraccionamiento, máxime cuando se prevé también establecer excepciones. Si este apartado lo que pretende es que la normativa que regule las unidades mínimas de producción o cultivo establezca un régimen general y unas excepciones, así debería expresarse claramente, de forma más breve y concisa.

Los apartados 4 y 5 tienen contenido programático por lo que nos remitimos a lo señalado en la consideración jurídica séptima.

El reconocimiento de papel desempeñado por espacios de producción de pequeñas dimensiones previsto en el apartado séptimo debe ser también objeto de una mayor concreción, señalando los instrumentos a través de los cuáles se realizará dicho reconocimiento, de lo contrario resultaría de nuevo un precepto programático.

8.3.3. Artículo 26. Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales

Debe suprimirse el inciso *“por razones de interés general, vinculadas a la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y la sanidad de las producciones agrícolas y ganaderas, la salud de consumidoras y consumidores, la lucha contra el fraude y la protección del medio ambiente”* por tener un carácter justificativo de la norma inadecuado en el texto de la misma siendo su emplazamiento correcto el de la exposición de motivos.

Dado que se configura como obligatoria la inscripción en el mismo debe atenderse a las previsiones de la ley la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, que ha supuesto un profundo cambio en el régimen de las autorizaciones, cuya exigencia debe estar prevista y motivada en una norma con rango de ley, siempre que concurren los requisitos de necesidad y proporcionalidad ex artículo 17. Estos requisitos en el presente caso parece ser los indicados anteriormente que deberán constar en la exposición de motivos o en las memorias correspondientes de la norma.

La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de Medidas Normativas para Reducir las Trabas Administrativas para las Empresas, establece en su artículo 3 que “En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la normativa reguladora del acceso a las actividades económicas y su ejercicio sólo podrá establecer regímenes de autorización mediante Ley, siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal”.

Por su parte, el apartado 1 del mentado artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, dispone que “Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización”. Atendiendo lo dispuesto en el párrafo tercero entendemos pues que la inscripción en el Registro tienen carácter habilitante por lo que se equipara a una autorización para el ejercicio de la actividad. Por todo ello resulta adecuada a la normativa citada la previsión de este precepto en cuanto a la necesidad de comunicación con carácter previo al inicio de la actividad.

La llamada al Sistema de Información de la Cadena Alimentaria debe hacerse con cita del precepto de la ley que lo regula, el artículo 99.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	21/46

8.3.4. Artículo 28. Principios de actuación en tierras de titularidad de la Junta de Andalucía

Atendiendo al contenido del precepto se sugiere un nuevo título más acorde al mismo: Enajenación de derechos sobre tierras de titularidad de la Junta de Andalucía.

Este artículo prevé la sujeción a la ley 4/1986 de 5 de mayo, de Patrimonio de la Junta de Andalucía de la enajenación de tierras o derechos de titularidad de la Junta de Andalucía, si bien luego señala que será objeto de desarrollo reglamentario. Dado que tanto la Ley como el reglamento de patrimonio de la Junta de Andalucía regulan de forma detallada el procedimiento de enajenación de bienes de la Junta de Andalucía y el propio artículo 28 declara la sujeción a esta normativa sería lo lógico que los procedimientos de enajenación de estos bienes se lleven a cabo conforme a dicha normativa incluyendo los mismos las particularidades en cuanto a la priorización en la adjudicación a la que luego nos referiremos. Por ello no parece adecuado tras declarar la aplicación de esta ley que luego la consejería pueda desarrollar reglamentariamente un procedimiento que pudiera separarse de las previsiones generales de la normativa patrimonial. Por ello o bien se incardina este procedimiento en la normativa patrimonial plenamente o bien se crea en esta ley un procedimiento propio, que pueda ser luego objeto de desarrollo reglamentario debiendo modificarse la Ley 4/1986 para incluir esta especialidad, como bien recoge por ejemplo el artículo 95 de la misma que la enajenación de bienes declarados formalmente de interés cultural requerirá una ley que lo autorice.

Sin perjuicio de lo anterior sí recoge este artículo con una importante novedad respecto de los procedimientos de enajenación de bienes agrarios de la Junta de Andalucía cual es la prioridad en el acceso a las personas y entidades señaladas en el artículo 27.1, a saber *“jóvenes agricultoras o agricultores, asociaciones y colectivos de personas trabajadoras por cuenta ajena agrarias, y municipios, provincias y entidades públicas o privadas sin ánimo lucrativo que pretendan poner en marcha fórmulas de explotación socio-cooperativas o de economía social y agricultura de grupo que pretendan poner en marcha fórmulas de explotación socio-cooperativas o de economía social y agricultura de grupo”*. La determinación de los colectivos que han de tener prioridad en la adjudicación debe realizarse de forma clara e indubitada a ser posible no mediante una remisión a otro artículo está destinado a medidas de fomento. En este sentido cabe plantearse dudas sobre qué ha de entenderse por joven agricultor; atendiendo a la normativa vigente cabe plantearse si por joven agricultor a los efectos de este artículo ha de entenderse el indicado en el artículo 24.3 del Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común o por el contrario sería algo distinto. También suscita dudas si tratándose de un joven agricultor persona física debe reunir ya ese requisito en el momento del inicio del procedimiento de enajenación o por el contrario puede ser una persona que se comprometa a dedicarse a la agricultura en el caso de resultar adjudicatario de unas tierras. Estas cuestiones son las que han de perfilarse en el artículo para que no quepa duda alguna sobre qué personas o entidades serán las que ostenten dicha prioridad.

8.3.5. Artículo 29. Registro de Industrias Agroalimentarias

Este Registro ya existente (Decreto 173/2001, de 24 de julio, que crea el Registro de Industrias Agroalimentarias de Andalucía y regula su funcionamiento, desarrollado mediante Orden de 3 de octubre de 2002) sujeta a comunicación previa el inicio de la actividad empresarial lo cual ha de analizarse a la luz de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	22/46

La entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, ha supuesto un profundo cambio en el régimen de las autorizaciones, cuya exigencia debe estar prevista y motivada en una norma con rango de ley, siempre que concurren los requisitos de necesidad y proporcionalidad ex artículo 17.

La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de Medidas Normativas para Reducir las Trabas Administrativas para las Empresas, establece en su artículo 3 que “En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la normativa reguladora del acceso a las actividades económicas y su ejercicio sólo podrá establecer regímenes de autorización mediante Ley, siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal”.

Por su parte, el apartado 1 del mentado artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, dispone que “Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización”. Atendiendo lo dispuesto en el párrafo tercero entendemos pues que la inscripción en el Registro tienen carácter habilitante por lo que se equipara a una autorización para el ejercicio de la actividad. Por todo ello resulta adecuada a la normativa citada la previsión de este precepto en cuanto a la necesidad de comunicación con carácter previo al inicio de la actividad.

Sí resulta conveniente redactar el precepto de forma más clara sugiriéndose como cambios los siguientes: en un primer apartado eliminar el primer inciso por resultar justificativo de la norma (“Con el objeto de facilitar el ejercicio de sus potestades administrativas de control”), definir el Registro desde un principio como una sección del Sistema de Información de la Cadena Alimentaria de forma similar al art. 26 con expresa mención al precepto de la ley que lo regula -el artículo 99- sin necesidad de aludir a otros datos; y en un segundo apartado regular conjuntamente la comunicación previa ahora en los párrafos segundo y tercero eliminando la mención a la legislación de procedimiento administrativo común por resultar innecesaria según lo expuesto anteriormente en relación a la unidad de mercado.

8.4. TÍTULO IV. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ESPACIOS DE PRODUCCIÓN

El Título IV regula la planificación y la gestión de los espacios de producción, dividiéndose para ello en dos capítulos, el primero referido a la planificación de dichos espacios y el segundo a su gestión.

8.4.1. Artículo 30. Declaración de Zonas de Protección Agraria.

8.4.1.1. Apartado primero. Este precepto prevé la protección a través de esta figura de aquellos territorios de ámbito municipal o supramunicipal, en los que el ejercicio y mantenimiento de la actividad agraria suponen elementos de gran relevancia de cara a la *funcionalidad y cohesión económica, ambiental y social del territorio*. Así pues ante la concurrencia de estos valores, ciertamente definidos de forma muy genérica, puede la Administración declarar una determinada zona como de protección agraria con las importantes consecuencias que sobre el régimen de la propiedad privada ello puede conllevar. Recuerda esta figura a otras figuras de protección como la existente en la normativa sectorial medioambiental o de cultura.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	23/46

No cabe duda de que en virtud de los títulos competenciales citados anteriormente en este informe cabe efectuar esta declaración por parte de la Administración para preservar esa *funcionalidad y cohesión del territorio*, pero ello no obsta para que tanto los supuestos, como el procedimientos como los efectos de esta declaración deban contar con una clara y detallada regulación, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario.

En cuanto a los supuestos consideramos que la norma podría definir de forma más clara los mismos en su apartado primero.

8.4.1.2. Apartado segundo. El procedimiento puede ser objeto de mayor regulación señalando entre otros aspectos a concretar:

- si éste puede iniciarse o no también a instancia de terceros.
- sería recomendable introducir un trámite de consulta a las administraciones pública con competencias en la materia (ambiental, forestal, urbanística, cultural) junto con la audiencia a municipios y particulares ya prevista.
- el plazo de duración del mismo que se sugiere sea un plazo de caducidad (si no se indica un plazo se recuerda que el mismo sera de 3 meses de conformidad con lo previsto en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y siendo una ley el texto que se informa puede señalarse un plazo superior a 6 meses). Dicho plazo ha de tener una duración acorde a la complejidad y trámites del expediente.
- la posible limitación o no temporal para iniciar un nuevo procedimiento si el anterior ha caducado

8.4.1.3. Apartado tercero:

- el contenido de la declaración que habrá de determinar su naturaleza jurídica. Atendiendo al apartado tercero parece que la declaración tiene una serie de determinaciones que vinculan a otros planes. Este aspecto debe clarificarse en la norma puesto que si el contenido de dichas *determinaciones* es el correspondiente a una disposición general deberán tenerse en cuenta las respectivas cautelas procedimentales, pero si dichas determinaciones participan de la naturaleza de un acto administrativo entonces aspectos procedimentales varían notablemente. A título de ejemplo si nos encontramos ante una disposición general ésta deberá ser objeto de informe preceptivo por parte del Gabinete Jurídico y ser aprobada por el Consejo de Gobierno como Decreto, mientras que si es un acto administrativo dicho informe no es preceptivo, siendo más adecuada su aprobación mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno.
- Respecto al siguiente inciso “En consecuencia, los planes de ordenación territorial y los planes urbanísticos, habrán de respetarlas e integrarlas dentro de sus respectivos contenidos, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto legalmente con respecto a los planes de ordenación de recursos naturales y demás planes ambientales” procede señalar lo siguiente. Los Planes de Ordenación Territorial no están jerárquicamente supeditados a ningún instrumento conforme al art. 22 Ley 1/1994 que dispone que tiene directamente carácter vinculante respecto los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional y los Planes con Incidencia en al Ordenacion del Territorio. Por ello sería recomendable modificar el precepto en relación a los planes de ordenación del territorio en el sentido de “promover, en la medida de lo posible, la integración del contenido de las Declaracions de Zona de Protección Agraria en el contenido

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	24/46

de los instrumentos de ordenación del territorio que pudieran ser de aplicación al mismo ámbito territorial".

- Otro tanto puede decirse de los planes de ordenación de recursos naturales, donde rige de manera expresa la prevalencia y sujeción a éstos de los demás instrumentos de ordenación territorial, urbanística y en general cualquiera que afecte al medio (art. 19 Ley 42/2007).

Finalmente, los Planes de Ordenación Forestal, que son Planes de Ordenación de Recursos Naturales también prevalecerían sobre estas declaraciones, por lo que, asimismo éstas deben de acomodarse a lo dispuesto en los mismos -art. 8.1 Ley 2/1992, Forestal de Andalucía.

- En cuanto al carácter vinculante del informe que haya de emitir la Consejería durante el procedimiento de elaboración, tanto de los instrumentos de ordenación urbanística como de los planes o programas sectoriales que puedan afectar a terrenos, usos o actividades amparados por la Declaración debe mostrarse la debida cautela, puesto que en la tramitación de dichos procedimientos los informes medioambientales preceptivos tendrán prevalencia sobre todos los demás por lo que no puede realizarse una calificación como vinculantes de aquéllos. Por ello resulta más adecuado indicar que dichos informes preceptivos sean atendidos desde el punto de vista de la compatibilidad el resto de los instrumentos.
- Dado el llamamiento continuo de esta ley a aspectos culturales en el ámbito agrario resultaría conveniente establecer la relación entre los instrumentos de protección de la normativa cultural y la agraria, siendo lo más coherente, a falta de previsión legal concreta que determine la prevalencia de un tipo de instrumento de protección sobre otro, como sí ocurre en la normativa medioambiental cuya prevalencia es absoluta, y atendiendo a los principios de coordinación y de colaboración que cada declaración se haga de forma acorde y respetuosa con previas declaraciones.
- Podría crearse un Catálogo de Zonas de Protección Agraria como instrumento administrativo para la adecuada llevanza del control, tutela y salvaguarda de los bienes inscritos en el mismo.

8.4.1.4. Apartado cuarto:

- Por las razones anteriormente expuestas resultaría conveniente regular de forma más detallada en qué consiste el Plan de Ordenación y Protección de Zona Agraria al que se refiere el apartado cuarto, puesto que el mismo sólo se refiere a la iniciación del procedimiento de formulación, y la Disposición Final Cuarta incluye el mismo en el Anexo II de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como plan con incidencia en la ordenación del territorio. Los planes previstos en este Anexo cuentan en su normativa sectorial correspondiente con la adecuada regulación en cuanto a su contenido y tramitación, constituyendo algunos verdaderas disposiciones generales como son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, mientras, que otros, como los Planes regionales de instalaciones deportivas no gozan de dicha naturaleza. Requiere una mayor definición este apartado y en su caso de adquirir una cierta entidad resultaría conveniente su regulación en un artículo separado e independiente con un contenido detallado, en el que haga mención expresa a la compatibilidad con la normativa sectorial.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	25/46

- En el caso de que la declaración de estas zonas conlleven la aprobación de los Planes de Ordenación de Explotaciones debe aclararse si dichos planes resultan de obligado cumplimiento para los sujetos públicos y privados titulares de derechos de la zona afectada.

8.4.2. Artículo 31. Planes de Ordenación de Explotaciones

Ayudaría a su comprensión un primer apartado que definiese exactamente qué son estos planes y en este mismo sentido sería recomendable en el apartado tercero una regulación del contenido mínimo de los mismos sin perjuicio de su desarrollo reglamentario.

Según lo ya indicado en la consideración anterior debe aclararse si estos planes serían de cumplimiento obligatorio o no para los sujetos públicos y privados titulares de derechos de la zona afectada, pareciendo que no lo son a tenor del carácter programático con el que se definen en el apartado primero al señalar que tienen como misión “promover” mediante “ayudas y estímulos”.

Tanto los apartados quinto como sexto deben garantizar el respeto de los Planes de Ordenación de Explotaciones a las previsiones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, a los Planes Rectores de Uso y Gestión y a las especialidades Forestales de conformidad con lo previsto en el artículo 19 Ley 42/2007, de 23 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad por eso no se entiende que en el primer caso se utilice el término “será acorde” y en el segundo caso “estará coordinado”. En este sentido la normativa mediambiental emplea siempre el término “prevalencia” siendo recomendable el empleo de la misma terminología para evitar equívocos.

No debe olvidarse las previsiones del artículo 29 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía que dispone que “los planes o programas sectoriales que incidan sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico identificarán, en función de sus determinaciones y a la escala que les corresponda, los elementos patrimoniales y establecerán una ordenación compatible con la protección de sus valores y su disfrute colectivo” por lo que se sugiere introducir nuevo apartado que haga referencia a esta necesario compatibilidad entre los Planes de Ordenación de Explotaciones y los instrumentos de protección del patrimonio cultural.

El apartado séptimo en cuanto que excepciona estos planes de la Evaluación Ambiental Estratégica parece contradecir lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Y ello por cuanto no caben exclusiones genéricas, sino que su examen se hace caso a caso. La exclusión de la Evaluación solo cabe de manera excepcional y mediante acuerdo motivado del Consejo de Gobierno (art. 8.3 Ley 21/13, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental). En el mismo sentido cfr. STS 17/05/2017 recurso de casación 732/2015.

8.4.3. Artículo 32. Contratos territoriales como instrumentos de gestión de los espacios productivos

Este artículo concreta para la Comunidad Autónoma de Andalucía las previsiones del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. Este Real Decreto tiene carácter básico (DF 1ª).

El primer apartado puede simplificarse eliminando la parte justificativa del precepto (“ como medio más apropiado para orientar la gestión de las explotaciones agrarias hacia el logro de los objetivos generales y

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	26/46

específicos establecidos por la presente ley, y, en particular, para la consecución de las externalidades positivas y aspectos transversales y multifuncionales contemplados en la misma”).

Debe velarse en este artículo por no incurrir en uso inadecuado de la *lex repetita* siendo en este sentido el apartado tercero al relacionar el contenido de las Bases de convocatoria de los contratos territoriales reproducción literal de los apartados 2 y 3 del artículo 8 del Real Decreto 1336/2011. Este precepto debería pues limitarse a introducir aquéllas cuestiones que suponen una verdadera innovación del ordenamiento jurídico respecto de la normativa estatal dictado por la CA en el ejercicio de sus competencias.

En todo este tipo de instrumentos voluntarios, las normas suelen recoger un Registro. Normalmente, con carácter declarativo y voluntario, pero que supedita la posibilidad de optar a subvenciones. Con ello, la AAPP puede controlar mejor este tipo de contratos.

8.4.4. Artículo 33. Otras iniciativas ligadas al territorio.

De conformidad con lo ya indicado en el apartado anterior debería citarse la normativa cultural en los apartados primero y cuarto junto con el resto de normativa sectorial.

En el apartado cuarto sería más adecuado a la normativa actualmente vigente hacer alusión al patrimonio cultural inmaterial (Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial) y al patrimonio etnológico (Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía), como sí se realiza correctamente en el artículo 39.2.

8.5. TÍTULO V. ACTUACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS

8.5.1. Artículo 34. Finalidades de las actuaciones públicas en materia de infraestructuras agrarias

Tienen marcado carácter programático y justificativo por lo que se sugiere su modificación o supresión de conformidad con lo expuesto en la consideración jurídica séptima.

8.5.2. Artículo 35. Actuaciones de Interés Autonómico en materia agraria

Ciertamente las previsiones de este artículo se adecuan con carácter general a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación de Territorio, no obstante en el apartado segundo tras indicar que el procedimiento se tramitará conforme a lo previsto en dicho artículo se introducen determinadas especialidades y variaciones respecto de aquél.

Por ello y dado que el art. 38.2 de la citada norma permite la no aplicación de las previsiones de ese artículo cuando la normativa sectorial contenga normas específicas sobre la declaración de interés autonómico, parece adecuado que o bien se remita la ley de agricultura íntegramente a la tramitación del procedimiento prevista en la Ley 1/1994, o bien regule ella misma dicho procedimiento, pero con el

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	27/46

sistema mixto previsto en este precepto actualmente podrán plantearse dudas en cuanto a los concretos trámites que hayan de seguirse.

Dado que el artículo 35 remite al artículo 38 LOTA, ha de entenderse que éste resultaría de aplicación. Por tanto, conforme al mismo {artículo 38.3.d}}, y también según el artículo 170 LOUA, al que se remite el artículo 36 del anteproyecto, para que pueda dispensarse de la necesaria licencia urbanística, sería necesario tramitar el procedimiento de armonización o compatibilización con la normativa urbanística previsto en el artículo 170.3 de la LOTA o en la legislación sectorial. Sin embargo, en el anteproyecto no se indica nada al respecto. Más bien, en el artículo 36.2 parece prohibirse la exigencia de cualquier control preventivo de los Ayuntamientos.

8.5.3. Artículo 36. Obras e infraestructuras agrarias de naturaleza pública

8.5.3.1. Apartado segundo. Tampoco para estas obras e infraestructuras se prevé procedimiento de armonización. El artículo 170 LOUA admite no exigir licencia urbanística para determinadas obras, pero sustituyendo aquélla por el procedimiento de armonización, por Planes Especiales de ámbito superior a un municipio, o por un informe previo del Ayuntamiento. Sin embargo, en el artículo 36 del anteproyecto no se prevé nada al respecto sino que parece impedirse cualquier control preventivo local sobre estas obras.

8.5.3.2. Apartado tercero. Las previsiones del apartado tercero en relación a la normativa contractual, a la documentación que ha de acompañar a estos proyectos o al respeto de la normativa medioambiental resultan innecesaria puesto que la normativa sectorial correspondiente se aplica sin necesidad de que esta ley sectorial tenga que recordar el contenido o aplicación necesaria de la misma.

8.5.3.3. Apartado quinto. La posibilidad de ceder a las personas agricultoras y/o Comunidades de Regantes o a otras Administraciones las infraestructuras que se ejecuten prevista en el apartado quinto lleva a cabo un reenvío a la normativa patrimonial, sectorial o subvencional aplicable lo cual conduce a recomendar que se haya comprobado que dicha normativa contiene los procedimientos adecuados para realizar las cesiones oportunas.

8.5.3.4. El contenido de los apartados 6 y 7 relativo a los convenios entre administraciones para ejecutar este tipo de obras parece permitir su regulación de forma más simplificada en un sólo artículo, siendo necesario además aludir expresamente a los convenios de colaboración previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

8.5.4. Artículo 37. Iniciativa y participación de los particulares en la construcción de obras e infraestructuras agrarias

El contenido de este artículo podría resultar innecesario por diversas razones. El contenido del primer apartado no hace sino reproducir previsiones que ya están recogidas en la normativa urbanística.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	28/46

El apartado segundo reconoce una obviedad que no requiere reflejo en norma alguna como es que las obras privadas agrarias sean ejecutadas por los particulares, obviedad extensible al apartado tercero que prevé su financiación por los propios particulares, sin perjuicio de que pueda otorgarse ayudas.

8.5.5. Artículo 38. Explotación, conservación y régimen de las infraestructuras agrarias

Dado que el apartado segundo establece el régimen de explotación directa por la Administración de las infraestructuras de las que sea titular podría suprimirse el inciso “con carácter general” por coloquial, señalándose en el párrafo segundo que *excepcionalmente* podrán explotarse conforme a la legislación de contratos del sector público.

8.6. TÍTULO VI. INTEGRACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGRARIA Y AGROINDUSTRIAL EN EL MEDIO RURAL

Este título contiene una serie de disposiciones que tienen por objeto abordar la relación entre las tradicionales actividades agraria y agroindustrial que se definen como elementos básicos del desarrollo rural con nuevas perspectivas de este mundo como son las actividades complementarias, el turismo agrario, la venta de productos agroalimentarios en la propia explotación, la relación de estas actividades con el medio ambiente y los recursos naturales, paisajísticos y culturales o el suelo. Debe recibir una valoración positiva esta perspectiva multisectorial del fenómeno agrario por su intento de contextualizar esta actividad atendiendo a todas su vertientes. Ello debe no obstante coherenciarse con un articulado no de contenido programático, sino positivo y con eficacia ordenadora de la realidad, huyendo además de contenidos que explicativos o que tengan por objeto motivar el contenido de la norma.

8.6.1. Artículo 39. Integración de las actividades agraria y agroindustrial

Dado el contenido de este precepto se sugiere valorar un cambio de rúbrica del mismo incluyendo una mención a las actividades complementarias que en este precepto se regulan, dado que el título de un artículo ha de ser ilustrativo de su contenido. Se aprecia además cierto carácter programático en los apartados 1 y 5, y una justificación de la norma en el apartado segundo. Sería recomendable definir el concepto de “turismo agrario” al que se refiere el apartado tercero, y concretar en el marco de qué legislación se desarrollaría el mismo, y si dicho turismo abarca actividades como la restauración o el alojamiento en explotaciones podrían refundirse los apartados 3 y 5 en uno sólo.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	29/46

La previsión en el apartado 6 de que mediante Decreto de Consejo de Gobierno se regulen las actividades agrarias, medioambientales, culturales, educativas y de ocio que podrán llevarse en las explotaciones agrarias parece muy genérico.

8.6.2. Artículo 41. Foros de promoción rural.

Sería recomendable definir mejor estos foros especificando qué entidades podrían participar en los mismos, quién habrá de constituirlos, qué forma jurídica habrían de adoptar y sus funciones principales.

8.6.3. Artículo 42. Catálogo de buenas condiciones agrarias

Debe eliminarse la primera parte del apartado primero por su carácter explicativo de la norma. Igualmente sería deseable una definición del concepto “buenas condiciones agrarias” de cara su ulterior desarrollo reglamentario y máxima considerando que el incumplimiento de las mismas puede acarrear la imposición de una sanción.

8.6.4. Artículo 47. Suelo

Se sugiere como título del precepto más acorde con su contenido “suelo rural agrícola”.

8.7. TÍTULO VII. PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, GANADERA Y AGROINDUSTRIAL

8.7.1. Este título tiene un marcado carácter programático en su práctica totalidad pudiendo excepcionarse de ello sólo los siguientes artículos: 51, 54.4 y 58.2, 59.2 y 60.

Las materias a las que se refieren la mayoría de los artículos cuentan con algún tipo de regulación previa, estatal o autonómica, que hacen innecesario volver a reiterar obligaciones de carácter genérico o programático en esta norma (Normativa sobre piensas, productos fitosanitarios y zoonos, fertilizantes, residuos vegetales, Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal y Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal). Se recuerda la importancia de que los preceptos de la ley tengan finalidad ordenadora de la realidad y conlleven la incorporación de novedades al ordenamiento jurídico y no participen de las previsiones propias de instrumentos de planificación.

8.7.2. De contenido verdaderamente normativo han de destacarse de este título el artículo 51 que se refiere expresamente al Registro de variedades vegetales en riesgo de erosión genética, el catálogo de razas autóctonas andaluzas o al desarrollo reglamentario de los bancos de geroplasma; el artículo 54.4 que establece el informe preceptivo de la consejería competente en materia de agricultura en los procedimientos de planificación de energías renovables; el artículo 58.2 relativo a la Red de Alerta e Información Fitosanitaria (RAIF); el artículo 59.2. en relación a la Red de Vigilancia Epidemiológica de las enfermedades de la cabaña ganadera y el artículo 60 sobre las Actuaciones de Emergencia.

8.7.3. Artículo 60. Actuaciones en casos de emergencia

8.7.3.1. Podría resultar innecesaria mención a emergencia de salud pública por ser esta la ley de agricultura

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	30/46

8.7.3.2. Suscita dudas la previsión del apartado tercero acerca de la posibilidad de no sujetar a evaluación medioambiental las medidas que se adopten en caso de gestión de plaga declarada de utilidad pública por lo que debería sujetarse a lo señalado en el art. 8 Ley 21/2013, con algunas matizaciones.

No entraría esta exclusión en el apartado 1 del art. 8 Ley 21/2013 ("los que tengan como único objeto la protección civil en caso de emergencia"), puesto que lo que realmente se busca es la protección del sector agrario (art. 60.1) y tampoco entraría en el apartado 2.

La exclusión debe autorizarse por lo tanto por Acuerdo de Consejo de Gobierno, no bastando el Acuerdo de utilidad pública a la que se refiere el apartado 3 de ese art. 60, sino uno específico (art. 8.3), con los requisitos del apartado 4 (que incluye traslado a la Comisión Europea antes de la aprobación del proyecto) y, muy singularmente, por aplicación del efecto directo desde 16 de mayo de 2017, del apartado b del art. 2 de la Directiva 2011/92 tras la redacción por la Directiva 2014/52, que aun no ha sido traspuesta que dispone lo siguiente:

"Sin perjuicio del artículo 7, los Estados miembros, en casos excepcionales y siempre que se cumplan los objetivos de la presente Directiva, podrán excluir un proyecto específico de las disposiciones de la presente Directiva si su aplicación fuera a tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto".

Es decir, deberá de motivarse, antes de su aprobación, los hipotéticos efectos perjudiciales de una eventual Evaluación de Impacto Ambiental para la finalidad del proyecto (el Anteproyecto habla de "cuando tal aplicación -de la EIA, se entiende- pudiera tener repercusiones negativas sobre tales objetivos").

8.7.3.3. También el desarrollo reglamentario en materia de contratación pública debe realizarse "sin perjuicio de lo establecido en la normativa aplicable" pues la normativa de contratación pública es competencia exclusiva del estado teniendo la Comunidad Autónoma según art. 41.1.4ª del EAA competencia para la organización a efectos contractuales de la Administración propia"

8.8. TÍTULO VIII. PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS

8.8.1. Artículo 62. Declaración de zonas afectadas por catástrofes

Dispone el apartado tercero que la declaración se lleve a cabo mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno, no obstante ello puede limitar la libertad de actuación del Consejo por cuanto en algunas ocasiones estas declaraciones se han realizado mediante un Decreto-Ley o un incluso pudiese adoptar la forma de Decreto. Claramente la Declaración de zona catastrófica constituye un acto administrativo con lo que pudiera adoptar cualquiera de las tres opciones citadas (Acuerdo, Decreto – el art. 46 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía permite la adopción de cualquiera de estas dos formas- o Decreto-Ley), pero si dicha declaración viene acompañada de un régimen de ayudas puede plantearse la necesidad de que se aprueba mediante una disposición general (Decreto o Decreto-Ley) en el caso de que se apruebe un régimen de ayudas que pueda dar lugar a diversas convocatorias (STS 15 noviembre de 2005). Por ello se sugiere dejar indeterminada la forma

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	31/46

que haya de adoptar dicho declaración en la ley para que atendiendo al caso concreto adopte una u otra forma. En todo caso debe especificarse en el precepto que el acuerdo deberá fijar el régimen jurídico de las ayudas que en su caso se establezcan.

8.9. TÍTULO IX. SEGURIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA

Debe valorarse este título en su integridad puesto que existiendo ya la Ley 2/2011, de de 25 de marzo, de Calidad Agroalimentaria y Pesca de Andalucía, no debe una nueva norma solaparse en su contenido con otra previa y vigente. Prueba de dicho solapamiento pueden ser entre otros:

- la declaración acerca de la responsabilidad sobre los productos del **artículo 66** del anteproyecto en relación al artículo 5.2. de la Ley 2/2011.
- la definición de la trazabilidad en el **artículo 67** del anteproyecto apartados 1 y 2 en relación a los artículos 3º) y 6.2.c) de la Ley 2/2011.
- la regulación del Documento de Acompañamiento al transporte del artículo 67.3 del anteproyecto en relación al artículo 6.2.f) y 6.7. de la Ley 2/2011.
- la previsiones sobre los laboratorios de control oficial del **artículo 68.2** del anteproyecto en relación al artículo 2.ñ), 21 y siguientes de la Ley 2/2011.

Dada la previa existencia de la Ley 2/2011 que regula la calidad alimentaria en su totalidad cualquier innovación al respecto debería llevarse a cabo mediante la modificación de ésta a través de las disposiciones finales del anteproyecto y siendo éste el objeto de la disposición final sexta a ésta debería remitirse cualquier nuevo contenido que quiera otorgarse a la Ley 2/2011 y evitar así los indeseables solapamiento normativos que resultan contrarios al principio de seguridad jurídica e incorrectos desde un punto de vista de técnica normativa.

En este sentido resultaría más adecuado además de evitar estos solapamientos introducir en la Ley 2/2011 las previsiones del **artículo 69** relativo a la gestión de alertas y crisis alimentarias y del **artículo 70** dedicado a los principios generales y regulación en materia de calidad agroalimentaria. Además el **artículo 71** relativo a los deberes de las operadoras y los operadores agroalimentarios en materia de calidad debería introducirse en la Ley 2/2011 mediante la modificación del artículo 6 de la misma rubricado "obligaciones de los operadores agroalimentarios pesqueros puesto de lo contrario existirían dos artículos relativos a *deberes* y *obligaciones* de los mismos operadores situados en dos normas distintas. Además la definición de estos operadores que realiza el artículo 71.1 del anteproyecto y el artículo 3.n) de la Ley 2/2011 en la nueva redacción otorgada por la disposición final primera en su apartado primero no son idénticas.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	32/46

En definitiva su sugiere la supresión en su totalidad de este título remitiendo todo el contenido novedoso del mismo a la disposición final primera del anteproyecto que modifica la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de Calidad Agroalimentaria y Pesca de Andalucía. Igualmente cualquier otro aspecto relativo a la calidad alimentaria que haya en la norma, fuera de este título, y que pudiera suponer un solapamiento también debería ser revisado y todo ello con la finalidad de que la normativa con rango legal que apruebe la comunidad autónoma sobre calidad alimentaria se encuentre integrada en un sólo texto y no dispersa en dos normas distintas con evidentes solapamientos y en detrimento de la seguridad jurídica.

Todo ello sin perjuicio de los apartados que conforme a lo expuesto a lo largo de este informe pudieran tener carácter programático o explicativo de la norma y que debieran ser objeto de modificación o supresión.

8.10. TÍTULO X. COMERCIALIZACIÓN Y CADENA ALIMENTARIA

8.10.1. Artículo 73. Internacionalización del sector agroalimentario andaluz.

Por tener un marcado carácter explicativo de la norma procedería la supresión del primer apartado de este artículo y la primera mitad del apartado tercero. Igualmente el apartado segundo podría resumirse indicando directamente cuáles habrían de ser los objetivos del sector agroalimentario en el Plan de Internacionalización de la Economía Andaluza.

8. 10.2. 72. Ventas directas de productos agrarios

La venta directa de productos agrarios por parte de los productores requiere de una comunicación previa a la Consejería competente para su incorporación al Sistema de Información de Venta Directa de Productos Primarios en Andalucía, teniendo dicha comunicación carácter habilitante para el desarrollo de esta actividad a tenor de lo previsto en el artículo 111.5 que califica como infracción leve el ejercicio de esta venta incumpliendo, entre otros este trámite.

Dado pues que esta comunicación se configura como un régimen de intervención administrativa de los previstos en el apartado 1 del artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado que dispone que “Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización” se considera más adecuado a la normativa vigente cambiar la denominación de este instrumento sustituyendo el término *Sistema* por *Registro*.

Además téngase en cuenta que el término Sistema ya se emplea en esta norma en el artículo 99 para hacer alusión al Sistema de Información de la Cadena Alimentaria, no siendo acorde a una claridad de la norma que proliferen el empleo de términos como Sistema en la misma que no obedezcan a similar realidad. A mayor abundamiento forma parte del Sistema de Información de la Cadena Alimentaria como una Sección, entre otros, el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía (art. 26), lo cual nos plantea a la luz del artículo 99 que permite integrar en este sistema información proveniente de otros registros, inventarios e instrumentos análogos si la ley está contemplando la posibilidad de integrar en el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria la información proveniente del Sistema de Información de Venta Directa de productos primarios en Andalucía lo cuál haría aún más confuso el panorama pues se estaría integrando un sistema en otro sistema.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	33/46

8. 10.3. Artículo 76. Canales cortos de comercialización

Debería definirse qué ha de entenderse por “ventas de circuito corto” a efectos de esta ley y junto a ello clarificar con qué criterios habrán de limitarse los agentes autorizados para intervenir en este tipo de ventas y mediante qué instrumento se llevará a cabo dicha limitación, a saber, si será objeto de desarrollo reglamentario.

8. 10.4. Artículo 78. Funcionamiento de la cadena alimentaria

Dado que la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria tiene carácter básico debe sujetarse esta ley a introducir aquéllas novedades en el ordenamiento que supongan una innovación, sustentada en el ejercicio de las competencias propias, respecto a lo previsto en la normativa estatal, por ello de este precepto parece constituir innovación tan sólo el párrafo segundo del apartado primero que fija una preferencia en la actuación de la administración autonómica. El resto resulta innecesario por estar ya previsto en la norma citada.

8.10.5. Artículo 79. Instrumentos para la supervisión y mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria

8.10.6.1. De este precepto cabría recomendar reconducir el apartado primero, ciertamente programático, al artículo anterior de carácter general enumerando los instrumentos que creará la Administración para la mejora de la cadena alimentaria, a saber el Observatorio Andaluz de Precios de la Cadena Alimentaria y el Foro Andaluz de la Cadena Alimentaria, y posteriormente regular cada uno de estos instrumentos en artículos distintos por la relevancia de cada uno de ellos que con la redacción actual se disipan en la ley, suprimiendo en todo caso las explicaciones o justificaciones de su creación en el articulado.

8.10.6.2. Respecto del Observatorio Andaluz de Precios de la Cadena Alimentaria vistas las funciones que se le atribuyen se recuerda que el Observatorio de la Cadena Alimentaria previsto en el artículo 20 y ss de la Ley 12/2013, tiene similares funciones en relación al análisis de los precios (art. 20.1.d).

8.10.6.3. En relación al Foro, que a tenor de la descripción de la composición y funciones del mismo parece ser un órgano de participación social, debe sin embargo identificarse con alguno de los tipos previstos en el art. 88 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, pareciendo adecuado incardinarse como órgano de asesoramiento en el art. 88.2.b) y de participación social, art. 88.2.d). Sin embargo no se desprende claramente del articulado qué funciones tendrá el Foro en relación a determinadas denuncias siendo recomendable clarificar dichas concretas funciones en orden a poder calificar previamente qué tipo de órgano va a ser creado.

8.10.7. Artículo 81. Contratos-tipo para productos agroalimentarios

De conformidad con lo previsto en la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos-tipo de productos agroalimentarios la regulación por parte de las CCAA de los mismos deberá circunscribirse a los de su ámbito territorial (art. 1. El objeto de la presente Ley es regular la homologación de los

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	34/46

contratos tipo agroalimentarios cuyo ámbito de aplicación se extienda a más de una Comunidad Autónoma) y así debería reflejarse en el precepto.

Se sugiere cambiar la redacción “los contratos tipos homologados predisponen unos modelos” por “los contratos tipos homologados tendrán la consideración de modelo”.

8.10.8. Artículo 82. Identificación de los productos agrarios y agroalimentarios

Planteamos si las obligaciones recogidas en este artículo están ya previstas en otros normas como el Reglamento citado y no resultaría necesario el mismo.

8.11. TÍTULO XI. INVESTIGACIÓN, DESARROLLO, INNOVACIÓN Y FORMACIÓN

8.11.1. Debe revisarse este título en su integridad puesto que existiendo ya la Ley 1/2003, de 2 de abril, de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, no debe una nueva norma solaparse en su contenido con otra previa y vigente. Prueba de dicho solapamiento pueden ser entre otros los **artículos 88.1, 89, 90, 91, 92.4** del anteproyecto de ley en relación a los artículos 1 y 2 de la Ley 1/2003. Todo ello sin perjuicio del contenido programático de numerosos preceptos.

8.11.2. Debe también eludirse incluir artículos o apartados en artículos que simplemente se remitan a recordar al existencia de una norma y su vigencia. En este sentido estarían los apartados 3 y 4 del artículo 92.

8.11.3. Artículo 85. Principios generales en materia de investigación, transferencia, innovación y formación agroalimentaria

Atendiendo al contenido de este precepto y si se elimina su contenido programático (apartados 1, 2 y 3) resultaría más adecuado que el mismo llevase la rúbrica “Estrategia Andaluza de Innovación Agroalimentaria”.

8.11.4. Artículo 86. Creación y funciones del Foro Andaluz de Innovación Agroalimentaria.

A tenor de la descripción de la composición y funciones del mismo parece ser un órgano de participación social sin embargo debe identificarse con alguno de los tipos previstos en el art. 88 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, pareciendo adecuado incardinarse como órgano de asesoramiento en el art. 88.2.b) y de participación social, art. 88.2.d).

Dada la naturaleza de las funciones que asume este Foro no parece lógico que el mismo esté sujeto a un plazo de vigencia según se desprende del apartado segundo.

8.11.5. Artículo 88. Agentes para la mejora del conocimiento, la investigación y la transferencia agraria y agroalimentaria

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	35/46

Este precepto en su primer apartado, como ya hemos señalado, estaría incidiendo en un solapamiento con la normativa general del IFAPA.

Los apartados segundo y tercero deben prestar la debida cautela a lo establecido en la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, de Ciencia y Conocimiento, resultando cuestionable que esta ley sectorial pueda incidir de plano en aquélla creando el Sistema Andaluz de Conocimiento Agroalimentario como Sección del Sistema Andaluz del Conocimiento, cuando aquélla norma define el Sistema Andaluz del Conocimiento con relación a los agentes que forman parte del mismo.

8.12. TÍTULO XII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y GOBERNANZA DEL SECTOR AGRARIO Y AGROINDUSTRIAL

Sin perjuicio del carácter programático de los **artículos 96, 97, 98 y 99.3. párrafo segundo** se aconseja reducir el número de capítulos de este Título.

8.12.1. Artículo 99. Sistema de Información de la Cadena Alimentaria

Se configuran como secciones del sistema los registros competencia de la Consejería. No se indica sin embargo cómo se configuran los inventarios o instrumentos análogos cuya información se integrará en el sistema según el apartado primero.

Las previsiones de la letra b) del apartado segundo acerca de la documentación que han de presentar los interesados en el procedimiento resulta más adecuada de una norma reglamentaria, todo ello sin perjuicio de que se haga expresa mención en este precepto a las leyes de régimen jurídico y procedimiento administrativo común vigentes.

8.12.2. Artículo 101. Red de Oficinas Comarcales Agrarias

La mayor parte de este precepto tiene un contenido explicativo y justificativo de la propia existencia de estas Oficinas. Tienen a nuestro juicio carácter normativo las siguientes menciones: que la Consejería competente en materia agraria mantendrá y desarrollará una red periférica de Oficinas Comarcales Agrarias al servicio de las personas agricultoras y ganaderas, que éstas deberán contar con una estructura administrativa y técnica y con dotación de recursos adecuada, que mediante Decreto del Consejo de Gobierno y a propuesta de la Consejería competente en materia de agricultura se establecerá la estructura, así como la sede y el ámbito territorial de dichas oficinas.

De cara a esta nueva regulación de las oficinas recordemos que actualmente las Oficinas Comarcales Agrarias se regulan en el Decreto 4/1996, de 9 de enero, de Delegaciones Provinciales, Oficinas Comarcales Agrarias y otros servicios y centros periféricos. Hay sin embargo cierta confusión en la actualidad en torno a la adscripción. Así, si bien el artículo 10.4 de los Estatutos de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, aprobados por Decreto 99/2011, establece la integración de OCAs y OLAs en la Agencia, en el actualmente vigente Decreto 215/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo rural, el artículo 2.3 señala: *“La Consejería gestionará las competencias de los servicios periféricos que le corresponde a través de la organización territorial provincial que se determine. A tal efecto, las Delegaciones con competencias en materia de agricultura, pesca y desarrollo rural, en el ámbito provincial, coordinarán las actuaciones de las Oficinas Comarcales Agrarias previstas en el Decreto 4/1996, de 9 de enero,*

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	36/46

sobre Oficinas Comarcales Agrarias y otros Servicios y Centros Periféricos de la Consejería.” Es decir, nos encontramos con una adscripción de los servicios periféricos a la Agencia, pese a lo cual la gestión de sus competencias corresponde a la Consejería, distribución entre una y otra no del todo clara, pudiendo aprovecharse esta norma para clarificar esta cuestión.

8. 13. TÍTULO XIII. INSPECCIÓN

8.13.1. Artículo 103. Inspección.

Entre la normativa vigente debería hacerse mención expresa a las leyes de régimen jurídico y procedimiento administrativo común.

El auxilio a la inspección debería figurar en un apartado propio (103.2).

Por lo demás se considera que el resto del artículo parece más adecuado por su contenido a una norma reglamentaria y no de la ley.

8.13.2. Artículo 104. Facultades de la inspección

En la letra a) se recomienda dividir en dos apartados distintos el acceso a locales del acceso a la documentación, recordándose que la motivación de las medidas a adoptar por la inspección ha de darse en todo caso, no sólo cuando se pretenda acceder a la documentación. Además la referencia al secreto profesional en las funciones inspectoras debería hacerse en el artículo anterior.

8.13.3. Artículo 105. Obligaciones de las personas inspeccionadas

Por obvio debería eliminarse la siguiente frase “Las personas físicas y jurídicas que en el ejercicio de sus actividades estén comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley, estarán obligadas a cumplir esta ley y la normativa que la desarrolle.”

8.13.4. Artículo 106. Medidas administrativas no sancionadoras

Este precepto regula unas medidas administrativas no sancionadoras que con carácter previo al inicio de un procedimiento sancionador pueden ser adoptadas por el órgano inspector y que por tanto, según el propio precepto son distintas a las medidas provisionales reguladas en el artículo 56.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común Atendiendo. Sin embargo aunque se configuren como distintas a dichas medidas provisionales lo cierto es que deberán sujetarse a las previsiones de la ley 39/2015 por tener la misma naturaleza que aquéllas variando tan sólo el órgano que puede adoptarlas, siendo en el caso de la normativa general el órgano instructor y en el anteproyecto el órgano inspector.

Dado el principio de reserva de ley que rige en relación a la adopción de las medidas provisionales en los procedimientos administrativos que ha llevado a enumerar en el artículo 56.3. de la Ley 39/2015 un listado abierto de las mismas, cerrándose el mismo en la letra i) con un reenvío a cualesquiera otras medidas que puedan estar previstas expresamente en las leyes, debería este precepto resumir sustancialmente su contenido limitándose a hacer un reenvío expreso al art. 56.2 y en su caso enumerar aquellas medidas administrativas, distintas de las previstas en dicho precepto, que puede ser

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	37/46

necesario adoptar por la inspección en el ámbito agrario recordando expresamente el carácter no sancionador de las mismas.

Los apartados segundo y tercero no son sino reiteración de principios de la normativa común sobre procedimiento sancionador resultando innecesarios.

8.14. TÍTULO XIV. RÉGIMEN SANCIONADOR

8.14.1. Artículo 108. Potestad sancionadora

Debe citarse también la normativa de procedimiento administración común junto a la de régimen jurídico del sector público. Esta consideración se da por reproducida para todos los artículos de este título que mencionen exclusivamente la normativa del sector público.

8.14.2. Artículo 109. Concurrencia de sanciones y vinculación con el orden jurisdiccional penal

Los apartados primero y segundo son reproducción literal del artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, siendo ello un ejemplo inadecuado de la técnica de la *lex repetita*.

El apartado tercero reproduce parte del artículo 7 del derogado Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Carece de competencias esta Comunidad Autónoma para dictar normas sobre procedimiento administrativo común por lo que debe eliminarse.

Además las lagunas producidas por la derogación de dicho precepto del Reglamento han de solventarse hoy día con la aplicación aplicación a las cuestiones planteadas de las previsiones de los artículos 22.1.g) y 31.1 de las Leyes 39/2015 y 40/2015, respectivamente. En este sentido el INFORME AAPI00033/2017 SOBRE APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 22 Y 31 DE LAS LEYES 39 Y 40/2105 EN RELACIÓN CON LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR APLICACIÓN DEL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Salud cuyas conclusiones reproducimos por su interés:

1.- El Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, ha sido derogado por la Disposición Derogatoria de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, resultando, por tanto, de aplicación a las cuestiones planteadas las previsiones de los artículos 22.1.g) y 31.1 de las Leyes 39/2015 y 40/2015, respectivamente.

2.- La falta de previsión legal sobre la comunicación al Ministerio Fiscal y el protocolo de actuación previsto en el derogado artículo 7 del RDPAS de referencia, debe suplirse con una interpretación integradora y que atienda al contexto normativo en los términos expuestos y los pronunciamientos de la jurisprudencia sobre la aplicación del principio non bis in ídem expuestos.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	38/46

3.- De conformidad con esos pronunciamientos jurisprudenciales y la interpretación expuesta, entendemos que en cualquier momento del procedimiento sancionador, si el órgano estima que los hechos pueden ser constitutivos de ilícito penal deberá proceder a la comunicación al Ministerio Fiscal. En los mismos términos, se remitirá la comunicación al Ministerio Fiscal o al órgano judicial, cuando se tenga conocimiento de un proceso penal, debiendo solicitar, en ambos casos, testimonio o comunicación sobre las actuaciones judiciales con objeto de comprobar la concurrencia de la triple identidad de sujeto, hechos y fundamento. Recibida la comunicación, se procederá, en su caso, a suspender el procedimiento sancionador, siendo el día a quo para decretar la suspensión, en los términos expuestos, el de remisión de oficio al órgano judicial para que se remita el correspondiente pronunciamiento jurisdiccional, al que se alude en el artículo 22.1.g) de la Ley 39/2015 y que se comunicará a los interesados, suspensión que se extenderá hasta que se notifique el pronunciamiento jurisdiccional, que puede consistir en el auto de sobreseimiento o archivo o la firmeza de la sentencia penal.

8.14.3. **Artículos 111, 112 y 113.** Los principios de legalidad y de tipicidad constituyen los principios básicos del derecho sancionador (art. 25 CE) en base a los cuáles que no cabe imponer sanción alguna si la conducta que lo justifica no está tipificada claramente como infracción en una norma de rango legal. También han de recordarse los principios de proporcionalidad y de irretroactividad.

En este sentido debe existir una clara obligación para las personas físicas y jurídicas establecida la normativa reguladora, cuyo claro incumplimiento pueda determinar la comisión de una infracción y por ello la imposición de una sanción. Es por ello que todas las infracciones tipificadas han de consignar expresamente en qué precepto existe la obligación cuyo incumplimiento determina la comisión de la infracción, y hacerlo de la misma forma en que se fija la obligación, sin llevar a cabo modulaciones.

8.14.3.1 Los arts. 111.15, 112.15 y 113.7 se refiere al incumplimiento de medidas cautelares cuando la ley no las cita en todo el articulado, refiriéndose tan sólo a medidas administrativas no sancionadoras o medidas provisionales.

8.14.3.2 Los infracciones de los artículos 111.3 y 112. 3 en relación a la comunicación obligatoria varían en función de que se haya omitido comunicar las modificaciones *sustanciales* de datos sin que exista precepto alguno que las identifique expresamente.

8.14.3.3. Debe clarificarse la diferencia entre las infracciones previstas en los apartados 1 y 4 del artículo 112 pues tienen una similar descripción.

8.14.3.4. Resulta necesario advertir sobre la necesidad de que no se produzca solapamiento alguno entre el régimen de infracciones y sanciones previsto en la Ley 2/2011, de Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía y las previsiones de este anteproyecto. Especial incertidumbre genera la regulación de la trazabilidad alimentaria en aquella norma y en esta no resultando claro cuándo habrá de tramitarse un procedimiento sancionador por una u otra vía.

8.14.4. **Artículo 114. Personas responsables**

Para no incurrir en este artículo en un uso inadecuado de la *lex repetita* deben suprimirse los apartados primero, segundo y noveno que son reproducción literal o casi literal de los apartados primero, tercero y segundo respectivamente del artículo 28 de la Ley 40/2015.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	39/46

Identifica como personas responsables con respecto a los aspectos en que esta ley les otorga capacidad de obrar a las comunidades de bienes, los patrimonios independientes o autónomos y las uniones, grupos y entidades sin personalidad jurídica, sin que se haya encontrado precepto alguno de esta norma relativo a los mismos.

8.14.5. Artículo 116. Criterios de graduación y régimen de las sanciones

Para no incurrir en este artículo en un uso inadecuado de la lex repetita debe suprimirse los apartados primero y tercero que son reproducción casi literal de los apartados tercero y quinto del artículo 29 de la Ley 40/2015.

Figura como criterio específico de graduación de la sanción en la letra c) del apartado segundo el reconocimiento de la infracción antes de que se resuelva el correspondiente expediente sancionador, lo cual conforme al art. 85 de la Ley 39/2015 puede constituir una forma de terminación del procedimiento administrativo sancionador que puede implicar una rebaja en la sanción por lo que resulta necesario adaptar al artículo 85 este precepto.

8.14.6. Artículo 117. Prescripción de infracciones y sanciones

Para no incurrir en este artículo en un uso inadecuado de la lex repetita debe suprimirse este artículo por constituir los apartados primero y segundo reproducción literal de los apartados segundo y tercero respectivamente del artículo 30 de la Ley 40/2015.

8.14.7. Artículo 119. Tramitación y duración del mismo y duración de los procedimientos sancionadores

Debe eliminarse el inciso “con carácter general” referido al plazo de resolución de los procedimientos sancionadores dado que genera incertidumbre y fijarse un plazo claro y concreto.

8.14.8. Artículo 120. Reducción de sanciones

8.14.8.1. Apartado primero. No se adecua este precepto a las previsiones del art. 85 de la Ley 39/2015 puesto que limita el importe de la reducción al 30% en caso de arrepentimiento y pronto pago (entendemos que de forma conjunta dado el empleo de la yuxtaposición “y” y no “o”), cuando la ley prevé que al menos cada una de ella suponga al menos el 20% de reducción, lo que de forma acumulada alcanzaría al menos el 40%.

8.14.8.2. Las previsiones de los apartado segundo y tercero ciertamente suscitan importantes dudas porque introducen relevantes novedades en materia sancionadora que no tienen amparo o cobertura en la normativa básica estatal.

En relación al apartado segundo la posibilidad de que la normativa autonómica pueda introducir reducciones a las sanciones una vez finalizado el procedimiento sancionador resultaría un supuesto de reducción de las mismas adicional al previsto en la normativa estatal, lo cual podría tener explicación de vincularse a las particularidades del sector agrario y de considerar que esta reducción podría tener un incentivo para evitar nuevas infracciones en el futuro. No está explicado sin embargo en el expediente las razones de este precepto con lo que desconocemos su finalidad, pero aunque existiese dicha explicación no podemos dejar de advertir acerca de la posible incompatibilidad de este precepto con la normativa estatal.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	40/46

En relación al apartado tercero claramente no cabe limitar la aplicación de las reducciones del apartado primero excluyendo la misma en caso de infracciones graves o reincidencia en los tres últimos años pues es una limitación no prevista en la normativa estatal.

Más dudosa sería dicha limitación respecto del apartado segundo por las razones ya expuestas.

8. 14.9. Artículo 121. Órganos competentes para incoar y resolver los procedimientos sancionadores

Se plantea la posibilidad de especificar el órgano competente para instruir y resolver procedimientos relativos a infracciones leves cometidas en varias provincias.

No resultan claros los términos del apartado cuarto.

8. 15. DISPOSICIONES

8.15.1. Disposición adicional tercera. Actuaciones de control de las ayudas de la Política Agraria Común de la Unión Europea

La posibilidad de que el personal laboral de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, organismo adscrito a la Consejería competente en materia agraria, pueda realizar, conforme a lo establecido en la normativa europea sobre la Política Agraria Común, 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 ha sido avalada ya por este Gabinete Jurídico en el INFORME AGPI00008/11 SOBRE ASIGNACIÓN DE FUNCIONES AL PERSONAL INTEGRADO EN LA DIRECCIÓN GENERAL INSPECCIÓN, CONTROL Y ANÁLISIS DE LA AGENCIA DE GESTIÓN AGRARIA Y PESQUERA DE ANDALUCÍA

8.15.2. Disposición transitoria segunda. Vigencia y ejecutividad de planes de ordenación territorial y planes urbanísticos afectados por una Declaración de Zona de Protección Agraria

Nos remitimos a las consideraciones jurídicas realizadas sobre el artículo 30 en relación a la necesaria compatibilidad entre los planes, considerando que la redacción actual de esta disposición no se adecua a las mismas por imponer la modificación obligatoria de los planes de ordenación del territorio para adecuarlos a estas declaraciones.

8.15.3. Disposición final primera. Modificación de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía

8.15.3.1. Apartado tres. El artículo 13.2. a) queda modificado del siguiente modo “Proponer las modificaciones del reglamento específico y del pliego de condiciones del producto.” siendo conveniente motivar en el expediente de la norma por qué ya no pueden proponer el reglamento específico o los pliegos y sólo las modificaciones

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	41/46

8.15.3.2. Apartado cuatro. El artículo 16 se modifica debiendo preverse qué ocurriría en el supuesto en que no puedan celebrarse nuevas elecciones o quién habría de encargarse de la gestión de una figura de calidad en caso de revocación de la autorización al consejo regulador.

8.15.3.3. Apartado Cinco. El artículo 27 se modifica regulando un régimen de comunicación obligatoria a la Consejería de la información que precise por parte de los órganos de las Administraciones públicas y sus organismos y entidades vinculadas o dependientes incluidas, entre otras, las empresas con participación pública, organizaciones profesionales e interprofesionales.

La esencialidad de esta cuestión requiere un especial análisis de todas las disposiciones de la norma a la luz de la normativa básica que resulta de aplicación, la Ley Orgánica 1/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal (en lo sucesivo LOPD).

Son dos las cuestiones capitales que plantean estos preceptos desde el punto de vista de la protección de datos. Por una parte, la posibilidad de solicitar dicha información y, por otra, la forma de solicitar dicha información.

a) En cuanto a la posibilidad de solicitar información, con carácter general, debe indicarse que la comunicación de datos prevista en la norma constituye, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 i) de la citada Ley Orgánica, una cesión de datos de carácter personal, definida como “Toda revelación de datos efectuada a persona distinta del interesado”. Tal y como determina el artículo 11.1 de la LOPD, “los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. Esta regla de consentimiento sólo se verá exceptuada en los supuestos contemplados en el artículo 11.2. a), entre los que cabe destacar aquellos casos en que una norma con rango de Ley dé cobertura a la cesión.

Por ello la previsión en una norma con rango legal, de estos deberes de comunicación se ampara en el art.11.2.a) de la LOPD. En este sentido también puede citarse el Informe 635/2009 de la Agencia Española de Protección de Datos que analiza la solicitud de información que puede realizar la Hacienda Tributaria Navarra fundada, según lo indicado, en lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley Foral Tributaria de Navarra, Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre. También en el Informe 603/2008, en respuesta a la consulta planteada por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, dependiente de la Consellería del Gobierno Gallego competente en materia de vivienda, sobre la cesión de datos de los clientes de Unión Fenosa sin su consentimiento, contesta que sí es posible amparándose en las funciones de vigilancia y control que tienen atribuidos los inspectores en cuanto que la norma los invista de la condición de autoridad pública.

b) En cuanto a la forma de solicitar información, deben ser respetados por la Administración en todo momento los principios de proporcionalidad que requieren el ejercicio de las competencias de suerte que la información que se solicite sea la necesaria, adecuada y conveniente para la finalidad perseguida y que en ningún caso puedan determinar una actuación arbitraria por parte de ésta. En este sentido la Agencia de Protección de Datos ha recordado siempre en sus informes la necesaria proporcionalidad y adecuación de la información solicitada al fin perseguido.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	42/46

“De este modo, dicha previsión quedaría cumplida en caso de facilitarse a la Administración tributaria los datos necesarios para proceder a la identificación y consumos realizados por los vecinos del municipio de la Corporación consultante, siendo preciso que la comunicación respetase lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999, a cuyo tenor “los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”. (Informe 635/2009)

Atendiendo a lo expuesto se considera que la regulación de la cesión de información prevista en el artículo analizado, si se modula en el sentido indicado (clarificar quién debe facilitar los datos, qué datos, para qué y las excepciones a dicha obligación) podría ajustarse a las previsiones del art. 11.1.a) de la LOPD debiendo recordar a estos efectos que cualquier actuación debe ajustarse a los principios de proporcionalidad.

8.15.4. Disposición final tercera. *Modificación de la Ley 1/2005, de 4 de marzo, reguladora del régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía*

Se incluye una Disposición transitoria única en la Ley 1/2005, que sin embargo debe introducirse como DT de esta ley y no de aquella.

8.15.6. Disposición final quinta. *Modificación del Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía*

Esta disposición no guarda relación alguna con esta norma por lo que debería ser objeto de un proyecto normativo autónomo.

8.15.7. Disposición final sexta. *Modificación de la Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina.*

Se elimina el calificativo “favorable” en relación al informes de la Administración del Estado para otorgar el título habilitante de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre previsto en el artículo 48.2 de la Ley 1/2002.

Se obvia en esta modificación la similar previsión que contiene el art. 46.2 de la misma ley lo cual conduciría a dejar el calificativo de favorable respecto de estos informes sólo en un artículo y a eliminarlo de otro.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	43/46

Esta supresión nos plantea la cuestión de qué finalidad es la perseguida por esta modificación, y es que no poca es la problemática que ha planteado hasta la fecha la ausencia de informes del Estado en estos procedimientos y qué sentido habría de otorgarse a la ausencia de los mismos y en definitiva a si la administración autonómica podría otorgar autorizaciones para el ejercicio de la acuicultura marina sin dicho informe favorable. En este sentido el Gabinete Jurídico ya ha tenido ocasión de pronunciarse a través de dos informes. Por una parte el INFORME AMPI00113/13 DIVERSAS CUESTIONES RELATIVAS A LA CONCESION DEL DOMINIO PUBLICO MARITIMO TERRESTRE PARA LAS EXPLOTACIONES DE ACUICULTURA evacuado por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y el INFORME SSPI00073/16 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ACUICULTURA MAIRNA EN ANDALUCÍA. En el primer informe se concluía que: “Es por ello, que ante la falta de emisión del Informe por parte de la Administración del Estado, sin perjuicio de que se le advierta de las responsabilidades en las que por ello incurre, entendemos que sin ese pronunciamiento expreso y vinculante por parte del órgano competente en la materia difícilmente puede culminarse el expediente con garantías de que quede debidamente cumplida la legalidad vigente en materia de dominio público marítimo terrestre. Y es que se podría incurrir en supuestos de otorgar a terceros facultades relativas al dominio público contrario al ordenamiento jurídico, cuya nulidad de pleno derecho declara el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992. A lo que debe añadirse, que dicha competencia sigue residenciándose en la Administración del Estado sin que la emisión del citado informe pueda residenciarse o desplazarse a otra Administración so pena de incurrir dicho acto en la misma tacha de nulidad de pleno derecho como se declara en el artículo 62.1 b) de la Ley 30 /1992.” Y en el segundo se ratificaba esta conclusión actualizando la cita de la normativa de procedimiento administrativo común.

Por ello el hecho de que se suprima el calificativo de favorable de este artículo seguirá planteando al necesidad de responder a la pregunta anteriormente señalada a cerca del sentido que habría de otorgarse al silencio en caso de ausencia de informe de estado, siendo probablemente las mismas conclusiones las que se alcanzarían.

NOVENA.- En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, hemos de efectuar las siguientes apreciaciones:

9.1. **Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.** El texto aparece correctamente redactado, en términos generales, si bien se aprecia un lenguaje excesivamente coloquial en algunas ocasiones, siendo necesario además una nueva revisión, desde el punto de vista gramatical, a fin de mejorar algunas expresiones, eliminar palabras repetidas, corregir algunos signos de puntuación, corregir el uso de mayúsculas y eliminar algún defecto de concordancia y sobre todo eludir el empleo de términos coloquiales en la norma más adecuados de un plan o estrategia y no de una norma. A título de ejemplo:

Artículo 15.7. 7. La dinámica de participación social en temas relacionados con las políticas desarrolladas por la Consejería competente en materia agraria en el marco de la presente ley, se canalizará a través de los órganos que se establecen en este capítulo, cuya estructura, composición, funcionamiento y funciones podrán ser desarrolladas reglamentariamente de acuerdo con las reglas y principios establecidos en la presente ley.

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	44/46

La redacción que resultaría más adecuada a lo anteriormente indicado sería a nuestro juicio la siguiente:

Artículo 15.7. 7. La participación social en las políticas desarrolladas por la Consejería competente en materia agraria en el marco de la presente ley se llevará a cabo a través de los órganos que se establecen en este capítulo, cuya estructura, composición, funcionamiento y funciones serán desarrolladas reglamentariamente.

9.2. En la **Exposición de Motivos** debe seguirse lo dispuesto en la Directriz 12 sobre el contenido de la parte expositiva de los textos normativos (Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa) que dispone que *“La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.”*

Debe señalarse que el contenido de la exposición de motivos es demasiado extenso (doce páginas), repitiéndose muchas ideas varias veces de manera innecesaria, por lo que en la medida de lo posible y en aras a la brevedad, podría sintetizarse su contenido. En este sentido recientemente el Consejo Consultivo en el Dictamen 553/2017, de 5 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de Cambio Climático señala:

3.- Exposición de motivos. Ante todo, el Consejo Consultivo debe recordar que la buena técnica legislativa aconseja realizar un esfuerzo de síntesis en la exposición de motivos, de modo que la parte expositiva de la disposición responda a su esencia, centrándose en la sucinta descripción del objeto, fines y contenido de la disposición, así como en los antecedentes, principios inspiradores y fundamentos competenciales que la amparan. En este sentido, el Consejo Consultivo viene insistiendo en que debe evitarse una desmesurada extensión de la exposición de motivos, como a menudo sucede cuando se redactan sin distinguir lo principal de lo accesorio. Si la exposición de motivos no parte de las ideas de simplicidad y sencillez, difícilmente puede cumplir su papel, máxime cuando la disposición aborda la regulación de una materia tan sensible como el cambio climático, con evidente incidencia en las vidas del conjunto de la población destinataria. Por tal motivo, reiteramos que la parte expositiva de las disposiciones legales ha de ser concebida bajo los principios enunciados, de modo que su cometido no se confunda con el de la memoria justificativa u otros documentos más aptos para la explicación con detalle de los antecedentes, contexto en el que opera la norma, necesidades a la que responde, objetivos perseguidos, contenido y justificación de las distintas opciones adoptadas.

En la misma línea, contribuiría a la mayor claridad y mejora técnica de la exposición de motivos, la división en apartados de las distintas partes que en ella puedan identificarse (necesidad, objeto y fines, antecedentes, fundamentos competenciales, y contenido de la norma).

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	45/46

Debe completarse no obstante con la cita de los preceptos estatutarios justificativos de las competencias que se ejercen en el dictado de esta disposición, según ha sido expuesto en la consideración jurídica segunda.

9.3. Según la Directriz 26 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición o las memorias que incorporan el expediente de tramitación de la norma. En este sentido recordamos que contienen motivaciones y justificaciones diversos preceptos como ha sido indicado a lo largo del informe.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

La Letrada de la Junta de Andalucía
Jefa del Área de Asuntos Consultivos

Mónica Ortiz Sánchez

Código:		Fecha	29/12/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	46/46