



INFORME JURÍDICO

A: CONSEJERA DE DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE

De: SECRETARIA GENERAL TECNICA

Objeto: ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE CANALES CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIA DE NAVARRA (expte 1120-2021-0007)

I. ANTECEDENTES

Por el Servicio de Explotaciones Agrarias y Fomento Agroalimentario se presenta el anteproyecto de ley foral de canales cortos de comercialización agroalimentaria de navarra, acompañado de las memorias e informes preceptivos.

En la exposición de motivos se justifica la necesidad de su aprobación en:

- mejorar la posición de los agricultores y agricultoras que llevan a cabo venta directa, puesto que fomentan el comercio de proximidad y cercanía, contribuyendo a generar una economía y empleo local que no se deslocalizan, y creando sinergias con otros sectores como el turismo rural o agroturismo y el cultural, a la par que se reducen las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por transporte de mercancías.
- existe una tendencia o demanda, cada vez más acusada, hacia el consumo de productos frescos, locales y de temporada, donde el contacto directo entre la persona productora y la clientela es un valor apreciado, con la idea de que conociendo a quien produce se conoce la calidad y procedencia del producto, a la vez que se busca singularidad, identidad y diferenciación frente a los productos más estandarizados de las grandes cadenas de distribución.
- situaciones de emergencia sanitaria, como la creada por el Covid-19, han puesto de manifiesto que la producción y abastecimiento de alimentos son actividades

esenciales y críticas para toda la población y han provocado un refuerzo de la venta online. Ésta, si bien ya existía antes de la pandemia, ha repuntado con fuerza alentada por los periodos de confinamiento, los aislamientos sanitarios domiciliarios de muchas familias y el cierre temporal de canales habituales como HORECA (hostelería, restauración y cafeterías) o los mercados municipales.

- avances en los sistemas de producción y comercialización de alimentos, los compromisos de la UE con el desarrollo sostenible y las nuevas demandas de la sociedad, estrategia de la Granja a la Mesa, basada en medidas para garantizar alimentos saludables, asequibles y sostenibles, incrementar la contribución del sector primario en combatir el cambio climático, proteger el medioambiente y preservar la biodiversidad.

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

ASPECTOS FORMALES

1. La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente dedica su Título IV a la iniciativa legislativa y la potestad normativa del Gobierno de Navarra.

2. Por su parte, la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral regula en su artículo 132 el procedimiento de elaboración de proyectos de ley foral y de proyectos de decretos forales y señala lo siguiente:

“Artículo 132. Procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley foral y proyectos de decretos forales.

1. El procedimiento de elaboración se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición.

2. En el supuesto de que existan dos o más Departamentos competentes, el Gobierno de Navarra determinará lo procedente acerca de la redacción del texto normativo.



3. Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos.

4. La propuesta normativa se acompañará también de la estimación del coste a que dé lugar. Si afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.

5. En todo caso, la propuesta normativa habrá de ser informada por la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que se referirá, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la adecuación al ordenamiento jurídico de la norma propuesta.

6. Antes de su aprobación, se remitirán previamente a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y serán examinados en la Comisión de Coordinación recogida en el artículo 18 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente.

7. En caso de urgencia, apreciada por el Gobierno de Navarra o por su Presidenta o Presidente podrá omitirse el trámite señalado en el apartado anterior.

8. Para la elaboración de las disposiciones con rango de ley foral, se seguirán, como mínimo, los trámites previstos en los apartados anteriores.

9. Los reglamentos que hayan de ser aprobados por la Presidenta o Presidente del Gobierno de Navarra quedan excluidos de la aplicación del procedimiento regulado en este artículo.”

El artículo 133 de esta misma norma se refiere a los procedimientos participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley foral y reglamentos.

3. De conformidad con el artículo 52 de la citada Ley Foral 14/2004 y del artículo 132 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

y del Sector Público Institucional Foral, por Orden Foral 58/2021 de 21 de abril de 2021 de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente se inició el procedimiento para la elaboración de este Anteproyecto de Ley Foral y se designó a como órgano encargado al Servicio de Explotaciones Agrarias y Fomento Agroalimentario junto con la Secretaría General Técnica de su elaboración y tramitación.

4. Constan en el expediente todos los informes exigidos en el artículo 132 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público institucional y se han realizado las consultas previstas en el artículo 133 de la citada Ley Foral:

- Trámite de consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de ley a través del Portal de Gobierno Abierto desde el 24 de mayo hasta el 11 de junio de 2021. Se recibieron aportaciones tal como señala el informe final de participación.
- Trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Gobierno Abierto desde el 5 al 26 de mayo de 2022. Se recibieron aportaciones tal como señala el informe final.
- Con fecha 14/6/2022 se envió a los miembros del Consejo Agrario de Navarra el texto del anteproyecto para que pudieran hacer aportaciones.

Constan en el expediente la memoria justificativa, económica, normativa y organizativa, informe sobre cargas administrativas, informe sobre impacto de accesibilidad, informe sobre impacto de género, informe sobre impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género e informe sobre perspectiva climática e impacto climático.

Asimismo, el anteproyecto ha sido remitido por correo electrónico, con carácter previo a su examen por la Comisión de Coordinación, a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132.6 de la Ley Foral 11/2019 Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público institucional Foral.

ASPECTOS DE FONDO

1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, (LORAFNA), Navarra, en virtud de su régimen foral y de acuerdo con la ordenación general de la economía, ostenta competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería.

Además, según recoge el artículo 53 de la citada Ley Orgánica corresponden a Navarra las facultades y competencias de desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior e higiene.

Por último, cabe citar que conforme al artículo 56 de la LORAFNA, corresponde a Navarra, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado, la competencia exclusiva en materia de comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio nacional y de la legislación sobre defensa de la competencia.

Por tanto, corresponde a Navarra la competencia para legislar sobre la materia.

2. Tal como señala la exposición de motivos del anteproyecto de ley, a nivel comunitario no existe reglamentación específica sobre circuitos cortos de comercialización ligados a la explotación agraria. Existen referencias en el Reglamento 1305/2013, de 17 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ayuda al Desarrollo Rural, que define la cadena de distribución corta; en el Reglamento (UE) 2021/2115 de 2 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece normas sobre los planes estratégicos y cita los mercados locales y cadenas de suministro cortas; y en el artículo 55 del Reglamento (UE) 1151/2012, de 21 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre regímenes de calidad sobre sistema de etiquetado para la producción local y venta directa. La normativa comunitaria sobre higiene y seguridad alimentaria excluye de su ámbito de aplicación la venta directa.

La legislación española tampoco ha desarrollado reglamentación específica sobre circuitos cortos de comercialización ligados a la explotación agraria, aunque diversas normas influyen en los canales cortos de comercialización.

Algunas Comunidades Autónomas han elaborado normas sobre esta materia, entre otras, encontramos la Ley 7/2017, de 28 de junio, de venta de productos agroalimentarios en Aragón, la Ley 4/2019, de 3 de abril, de venta local de productos agroalimentario de la Murcia, el Decreto 71/2020, de 9 de noviembre, por el que se regula en Castilla La Mancha la venta directa de productos ligados a la explotación agraria.

En cuanto al anteproyecto que nos ocupa, en los artículos 1 y 2 se establece el objeto y los fines del anteproyecto. En el artículo 3 se establecen 16 definiciones: se recogen definiciones que están establecidas por la normativa comunitaria (p.ej. la definición de producción primaria está recogida en el artículo 3.17 del Reglamento (UE) 178/2002, la definición de ingrediente primario se recoge en el artículo 2.9 del Reglamento (UE) 1169/2011) y es correcta la prevención de que serán de aplicación las definiciones establecidas en los reglamentos comunitarios y normativa nacional sobre legislación alimentaria.

El artículo 4 establece las condiciones para la comercialización en canal corto estableciendo dos modalidades: la venta directa por el productor al consumidor final sin intermediarios y la venta de proximidad en la que como máximo participará un intermediario entre el productor y el consumidor final. La venta debe realizarse en Navarra o a una distancia máxima de 100 km de la explotación del productor, teniendo en cuenta las condiciones que puedan establecer las Comunidades Autónomas en esta materia.

Los artículos 5 y 6, en consonancia con la reglamentación comunitaria, se refieren a las condiciones de venta. En concreto el artículo 5 señala que el productor y el intermediario son responsables de la seguridad e higiene de los productos vendidos al consumidor. Se prevé la elaboración de guías de buenas prácticas de sanidad e higiene para facilitar la comercialización y puesta en el mercado de los productos con seguridad para el consumidor. En las guías de buenas prácticas de sanidad e higiene se determinará el concepto de “pequeña cantidad a comercializar”. Las guías deberán aprobarse reglamentariamente a propuesta conjunta de los departamentos competentes en materia de salud y de desarrollo rural.

El artículo 7 establece que el Gobierno de Navarra realizará campañas de visibilización y acciones orientadas a dar a conocer este tipo de venta.

Los artículos 8, 9 y 10 regulan el registro de canales cortos de comercialización, la inscripción y las obligaciones derivadas de la inscripción: la inscripción en el registro supone la posibilidad de utilizar un logotipo específico, para inscribirse hay que presentar una solicitud y una declaración de actividad con la información señalada en el artículo 10 y el artículo 11 establece obligaciones a los inscritos en el registro (comunicar las modificaciones, comunicar información sobre operaciones realizadas y mantener durante 4 años toda la información).

Los artículos 11 y 12 regulan la identificación de los canales cortos de comercialización a través de un distintivo o logotipo y las normas de su utilización.

El artículo 13 establece el control oficial de las condiciones de venta directa por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, sin perjuicio de los controles que realicen los órganos competentes en materia de seguridad y calidad alimentaria, salud pública, comercio y consumo. Se señala la condición de agente de la autoridad de las personas que realicen las inspecciones.

En el artículo 14 se introduce una referencia genérica al régimen sancionador que se aplicará a los incumplimientos de la norma. Se trata de un precepto que, a criterio de esta Secretaría General Técnica, contiene una remisión genérica que no cumple adecuadamente con el principio de legalidad en el ámbito sancionador, ya que este principio exige no solo que se reconozca la potestad sancionadora mediante norma con rango de Ley, sino también que dicha norma con tal rango de ley tipifique la concreta conducta que se pretende sancionar.

En caso de que la norma recoja un régimen sancionador debería tipificar las infracciones y establecer las sanciones correspondientes, todo ello de conformidad con lo dispuesto los artículos 25 y 103 de la Constitución Española y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Por ello se propone la supresión de este artículo.

Se incorpora al anteproyecto una disposición adicional que regula la migración de los datos del censo de operadores agroalimentarios de venta directa al Registro de Canales Cortos de Comercialización con el siguiente contenido:

“Las explotaciones agrarias y empresas artesanas agroalimentarias inscritas en censo de operadores agroalimentarios de venta directa de Navarra, regulado por el Decreto Foral 107/2014, de 12 de noviembre, quedarán inscritas en el registro de los canales cortos de comercialización agroalimentaria de Navarra. No obstante, el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente comunicará este hecho a las operadoras u operadores afectados para que éstos puedan confirmar su inscripción o, en su caso, la baja. Aquéllos que decidan mantenerse en el registro deberán completar la información exigida por esta ley foral, teniendo un periodo de carencia de 8 meses desde la recepción de la comunicación oficial.”

Se propone un cambio de redacción de esta disposición adicional de modo que quede adecuadamente recogido que esta migración se realizará a petición de las explotaciones agrarias y empresas artesanas agroalimentarias y no de oficio.

Cierra el texto una disposición derogatoria por la que se derogan la Ley Foral 8/2010 de 20 de abril de venta directa y el reglamento aprobado por Decreto Foral 107/20147 de 12 de noviembre.

La entrada en vigor de la Ley Foral se prevé al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Conforme a las Instrucciones para la elaboración de las disposiciones de carácter general competencia del Gobierno de Navarra, el anteproyecto de Ley Foral deberá ser informado por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa.

Además, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra procede recabar dictamen preceptivo sobre el anteproyecto al Consejo de Navarra. dado que el anteproyecto se dicta, entre otros títulos competenciales al amparo de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior e higiene, así como de la normativa comunitaria.



III. CONCLUSION

1. El anteproyecto de Ley Foral se adecua a la legalidad vigente, a excepción de lo dispuesto en el artículo 14, y se ha tramitado conforme al procedimiento establecido en el Título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente y a los artículos 132 y 133 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.
2. Contiene los informes preceptivos señalados en la normativa y se han seguido los trámites establecidos.
3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra procede recabar dictamen preceptivo sobre el anteproyecto al Consejo de Navarra.

Pamplona, a 15 de septiembre de 2022.

Jefe Sección Régimen Jurídico

VºBº SECRETARIA GENERAL TECNICA

LIZARBE
CHOCARRO
FRANCISCO
JAVIER - DNI
16021899F

Firmado
digitalmente por
LIZARBE CHOCARRO
FRANCISCO JAVIER -
DNI 16021899F
Fecha: 2022.09.16
10:37:14 +02'00'

2022.09.16 10:50:37
+02'00'

Javier Lizarbe Chocarro

Pilar Alvarez Asiain