

FASE DE CONSULTA PREVIA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE DECRETO FORAL POR EL QUE SE REGULAN LOS REQUISITOS HIGIÉNICO SANITARIOS QUE DEBEN CUMPLIR LA PRODUCCIÓN PRIMARIA Y ACTIVIDADES CONEXAS, LA TRANSFORMACIÓN Y LA COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIA LIGADA A LA PEQUEÑA EXPLOTACION AGRICOLA-GANADERA QUE REALICE VENTA DIRECTA O EN CIRCUITO CORTO DE COMERCIALIZACIÓN

La Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reconoce en su artículo 13 el derecho a la participación ciudadana, una de cuyas manifestaciones es la de participar en la elaboración de disposiciones de carácter general.

En este sentido, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que con carácter previo a la elaboración de los proyectos o anteproyectos de ley o de reglamento se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

El Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 22 de noviembre de 2018, aprobó una moción por la que se insta al Gobierno de Navarra a regular mediante Decreto Foral los requisitos higiénico-sanitarios que deben cumplir la producción primaria y actividades conexas, la transformación y la comercialización agroalimentaria ligada a una pequeña explotación agrícola-ganadera que realice venta directa o en circuito corto de comercialización. En la moción, se insta al Gobierno de Navarra a elaborar, en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la resolución, el proyecto de decreto foral que desarrolle los contenidos establecidos en ella.

En cumplimiento de todo lo anterior, se elabora este documento para su publicación en el Portal de Transparencia y Gobierno Abierto a fin de realizar la oportuna consulta pública previa sobre la elaboración de un Decreto Foral para regular los requisitos higiénico sanitarios que deben cumplir la producción primaria y actividades conexas, la transformación y la comercialización agroalimentaria ligadas a la pequeña explotación agrícola-ganadera que realice venta directa o en circuito corto de comercialización.

a) Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

La Unión Europea establece en su normativa los requisitos higiénico-sanitarios que deben cumplir los productos alimenticios. Dichos requisitos se contienen, con carácter general, en el Reglamento (CE) n.º 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios; en el Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen las normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal; en el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios; y en

el Reglamento (CE) 2074/2005, de la Comisión, de 5 de diciembre de 2005, por el que se establecen medidas de aplicación para determinados productos.

No obstante lo anterior, en los citados Reglamentos de higiene se establece, por un lado, que las normas en él contenidas no se aplicarán al suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios o determinados tipos de carne al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento al consumidor final (o a operaciones exclusivamente de almacenamiento o transporte de productos de origen animal o de venta a de estos productos a otro establecimiento de venta al por menor cuando se trate de una actividad marginal, localizada y restringida), disponiendo que para estas actividades serán los Estados miembros quienes las regularán, garantizando en todo caso que se cumplen los objetivos establecidos en los mismos.

Por otro lado, dichos Reglamentos contienen también ciertas disposiciones sobre flexibilidad en la aplicación de esos requisitos de higiene, ofreciendo la posibilidad, en casos determinados y siempre que se cumplan los objetivos establecidos en los mismos, de que los Estados miembros concedan:

- Excepciones o exenciones a determinados requisitos establecidos en los Anexos.
- Adaptaciones de determinados requisitos establecidos en los Anexos.

Las medidas nacionales podrán tener por objeto, entre otras, el permitir la utilización de métodos tradicionales de producción, transformación o distribución de alimentos y la adaptación de requisitos de construcción, diseño y equipamiento de los establecimientos. Para el caso de los controles, estas medidas nacionales podrán servir además para realizar proyectos piloto con nuevos enfoques de control de carne, o referirse a la Información de la Cadena Alimentaria y a la presencia de la autoridad competente en los establecimientos.

Mediante el Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, por el que se regulan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene, de la producción y comercialización de los productos alimenticios, se desarrolló esta previsión en relación con determinados productos, estableciéndose medidas para la correcta aplicación de los mencionados Reglamentos, así como determinadas normas de aplicación para algunos aspectos no contemplados en los mismos.

De tal forma, en el citado Real Decreto se señala que la autoridad competente podrá autorizar el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente al consumidor final, excepto leche cruda, moluscos bivalvos vivos y productos para los que así lo determine su normativa específicas; se establecen los requisitos para que sea posible con arreglo a esta normativa el suministro de carnes frescas de establecimientos de venta al por menor que venden exclusivamente productos al consumidor final o a colectividades a otros establecimientos de estas mismas características, se marcan requisitos mínimos para que en su caso la autoridad competente pueda autorizar el sacrificio de determinados animales para consumo doméstico o venta al consumidor final o al por menor; y se regulan condiciones específicas en relación con la elaboración de quesos y productos lácteos.

En el artículo 2 de este Real Decreto se define Autoridad competente, siéndolo la Administración General del Estado para establecer los requisitos básicos en materia de control e higiene alimentaria, y los órganos que determinen las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de las normas básicas estatales e intercambios nacionales y comunitarios.

La Administración General del Estado, no obstante lo anterior, no ha establecido estos requisitos básicos más allá de lo recogido en el mencionado Real Decreto 640/2006, lo que permite a las Comunidades Autónomas regular esta cuestión para su propio ámbito territorial hasta en tanto dicha regulación básica se produzca.

En Navarra, la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera estableció en su disposición transitoria que el Gobierno de Navarra procederá a regular reglamentariamente, conforme a la normativa aplicable y en concreto a los Reglamentos europeos 852/2004, 853/2004 y normas que los desarrollan, los diferentes sistemas de control de riesgos y demás normativa aplicable, en materia de seguridad y calidad agroalimentaria, para la venta directa de productos agrarios ligados a la explotación agraria y ganadera. Esta Ley Foral, como establece su artículo 1, tiene por objeto la regulación y fomento de la venta directa y de la elaboración y la producción agroalimentaria, ligada a las explotaciones agrarias y ganaderas. En desarrollo de la misma se publicó el Decreto Foral 107/2014, de 12 de noviembre.

No obstante lo anterior, las citadas normas forales han tenido una eficacia muy limitada en el cumplimiento de sus objetivos, por no haberse concretado las condiciones de adaptación de la normativa Europea de higiene.

En la Comunidad Foral de Navarra existen numerosas pequeñas actividades en las que el carácter, tanto de la producción y de la transformación, como de la comercialización, es de ámbito local, y que en consecuencia encajan en los supuestos citados anteriormente que permiten la adaptación y/o modificación de los requisitos comunitarios, no habiéndose abordado hasta ahora su regulación higiénico-sanitaria con carácter general.

La aplicación de las normas europeas sin aplicar criterios de adaptación en razón de su tamaño, producción y ámbito de comercialización puede poner en peligro la viabilidad económica de estas pequeñas explotaciones. La norma que se va a promover permitirá a las pequeñas explotaciones, de ámbito familiar y ligadas a las explotaciones agrícolas y ganaderas, mejorar su rentabilidad y viabilidad económica.

Asimismo, la importancia, complejidad y la necesidad de homogeneidad en los criterios de adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios hace que sea necesario establecer unos parámetros mínimos que deben contener y en los que debe asentarse la misma. Las normas o instrucciones técnicas, que se aprobarían posteriormente mediante Ordenes Forales de desarrollo del Decreto Foral, permitirán concretar los requisitos de higiene de los diferentes sectores agroalimentarios facilitando con transparencia a los pequeños productores el conocimiento de las condiciones que deben cumplir en el desarrollo de su actividad de producción primaria y la transformación y comercialización

agroalimentaria ligada a las pequeñas explotaciones agrícolas y ganaderas que realicen venta directa o en circuito corto de comercialización.

Las principales exigencias que se pretenden flexibilizar son las referentes a las instalaciones y, por tanto, es aquí donde se va a producir el principal ahorro. En algún caso se pretende flexibilizar también el número de analíticas necesarias al año, lo que supondrá también un ahorro, aunque en menor medida que el ahorro en instalaciones.

Los productos acogidos en el ámbito del Decreto Foral podrán ser comercializados en la Comunidad Foral de Navarra por venta directa o en circuito corto de comercialización, lo que se conoce como modalidad de venta de ámbito local o de proximidad.

b) Necesidad y oportunidad de su aprobación.

En la Comunidad Foral de Navarra existe una demanda creciente por parte del sector agroalimentario y de los consumidores para avanzar en la adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios, como se permite por los Reglamentos comunitarios en la materia. En ocasiones, los pequeños establecimientos agroalimentarios ven comprometida su rentabilidad debido a las inversiones económicas que supone el cumplimiento de los requisitos, sobre todo a nivel de instalaciones para la transformación. Ante esta constatación, el Parlamento instó al Gobierno de Navarra a regular las condiciones de adaptación de dicha normativa europea a través de un Decreto Foral

De esta forma, la propuesta permite establecer un marco normativo proporcional a los fines perseguidos de protección de la salud y de la seguridad alimentaria, sin imponer más requisitos higiénico-sanitarios y, sobre todo de instalaciones, que las estrictamente necesarias y justificadas por el interés general en el marco de la aplicación de los criterios de flexibilidad de los Reglamentos y guías Europeas.

c) Los objetivos de la norma.

El objetivo general de la norma es promover el desarrollo de sistemas de producción local y de circuitos cortos de comercialización, dando respuesta a las demandas de los pequeños productores del sector primario y de la transformación de alimentos, con pequeña estructura empresarial, que ven comprometida su rentabilidad debido a las inversiones económicas que supone el cumplimiento de los requisitos del denominado Paquete de Higiene, sobre todo a nivel de instalaciones.

Para ello, la nueva norma pretende:

- Establecer los requisitos, obligaciones y responsabilidades generales que han de cumplir los pequeños/as productores/as, elaboradores/as agroalimentarios/as que quieran transformar o elaborar cantidades limitadas de productos alimenticios y comercializarlos en modalidad de venta directa o circuito corto de comercialización.
- Establecer los requisitos específicos para estas pequeñas producciones que opten por la venta directa: comunicación previa de inicio de

actividad al registro autonómico de actividades alimentarias, declaración de actividad anual y aplicación de guías de buenas prácticas higiénicas.

d) Posibles soluciones alternativas regulatorias.

La aprobación de un Decreto Foral es el instrumento adecuado por constituir esta regulación desarrollo de los Reglamentos Europeos de Higiene y la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera.

No se considera oportuna la posibilidad no regulatoria, ya que los Reglamentos Europeos de higiene requieren que se concreten por las autoridades competentes de los estados miembros de la Unión Europea las condiciones para la adaptación de los requisitos higiénico–sanitarios de los diversos ámbitos de la producción agroalimentaria y esta tarea sólo ha sido asumida parcialmente por la Administración General del Estado y por la propia Comunidad Foral de Navarra.