

**EXPTE.: DL 1833/2018****INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO ESPECÍFICO DE PRODUCCIÓN INTEGRADA DE CAQUIS.**

Por la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, se remite el proyecto de Orden mencionado en el encabezamiento (borrador 2 de 19 de noviembre de 2018).

A los efectos de lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica a través de su Servicio de Legislación y Recursos emite el presente informe, basado en lo siguiente:

**1. ANTECEDENTES, RANGO NORMATIVO Y COMPETENCIA.**

La producción integrada, conforme a lo previsto en el Real Decreto 1201/2002, de 20 de noviembre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas, es el sistema de obtención de productos agrarios y sus transformados que utiliza mecanismos de regulación naturales, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente, la economía de las explotaciones e industrias de transformación de productos agroalimentarios, así como las exigencias sociales de acuerdo con los requisitos que se establezcan para cada producto en el correspondiente reglamento de producción o elaboración, de forma que los productos obtenidos bajo este sistema puedan llevar la marca o identificación de garantía en este sentido.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 245/2003, de 2 de septiembre, por el que se regula la producción integrada y su indicación en productos agrarios y sus transformados, la Consejería de Agricultura y Pesca, establecerá los Reglamentos de Producción Integrada para cada producto agrario y los transformados y elaborados a partir de los mismos, en los que se establecerán los requisitos de cada una de las operaciones de producción, transformación o elaboración. Por su parte, la disposición final primera de la referida norma, faculta al titular de la Consejería de Agricultura y Pesca (ahora Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural), para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del citado Decreto y, en particular, para la aprobación de los Reglamentos de producción específicos para cada producto.

Por otro lado, señalar que la Sección 2ª del Capítulo IV del Decreto 245/2003, de 2 de septiembre, regula la Marca de Garantía de Producción Integrada de Andalucía. La Consejería de Agricultura y Pesca, es titular de la referida Marca, con su correspondiente distintivo, que se utilizará en el etiquetado de los productos certificados en cumplimiento de la normativa vigente indicada en el artículo 2.a) del Decreto y en los Reglamentos de producción que en cada caso sean de aplicación.



Por su parte, la Orden de 13 de diciembre de 2004, por la que se desarrolla el Decreto 245/2003, de 2 de septiembre, establece en su artículo 2 que los reglamentos específicos contemplarán las prácticas obligatorias, prohibidas y recomendadas, e incorporarán los requisitos generales de producción integrada de Andalucía, así como que los Reglamentos Específicos se aprobarán mediante Orden del titular de la Consejería de Agricultura y Pesca (ahora Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural).

Por lo tanto, tal y como nos indica el proyecto de Orden que nos ocupa, la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, en su empeño de incorporar cada vez más cultivos a este sistema productivo, y dado el incremento de la superficie de caqui cultivada en Andalucía y por tanto de la demanda de los productores y consumidores hacia un producto de mayor calidad, estima necesario disponer de un Reglamento Específico de Producción Integrada de caqui.

En cuanto a la competencia, hay que tener en cuenta que el Estatuto de Autonomía de Andalucía, establece en su artículo 48 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, de acuerdo con las bases de la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38,131, y 149.1.11ª, 13ª, 16ª, 20ª y 23ª de la Constitución.

Por otra parte, cabe señalar que actualmente la competencia en la materia se encuentra asignada a esta Consejería en virtud del Decreto de la Presidenta 5/2018, de 6 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, y del Decreto 215/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, que establece en su [artículo 1](#) que corresponde a la Consejería las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de la política agraria, pesquera, agroalimentaria y de desarrollo rural.

Asimismo, en cuanto a la competencia para el dictado de la norma que nos ocupa, hay que estar al artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía establece que las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a las materias internas de las mismas, y que fuera de esos supuestos sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello. Por lo tanto, dado que existe esa habilitación legal, cabe considerar la competencia de la Consejera de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

En consecuencia se obtiene un pronunciamiento favorable en cuanto a la competencia y al rango normativo utilizado.

## 2. TRAMITACIÓN.

En cuanto al procedimiento de elaboración del proyecto de Orden, hay que estar al artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a la Instrucción,



de 11 de enero de 2018, de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, sobre elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general; así como a las normas de carácter específico que imponen el cumplimiento de ciertos trámites específicos.

A este respecto ha de tenerse en cuenta que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula de manera novedosa la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración normativa. Así, en su artículo 133 establece dos vías para posibilitar la participación ciudadana en la elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, la consulta pública previa, de un lado, y un ulterior trámite de audiencia e información pública.

La primera de esas vías consiste en llevar a cabo una consulta pública, con carácter previo a la elaboración del texto normativo, a través del portal web de la Administración competente, con el fin de recabar la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la norma. Y la segunda, se trata de cumplimentar el trámite de audiencia e información pública, una vez elaborado el anteproyecto o proyecto normativo, en el caso de que afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se publicará el texto en el mismo portal web, todo ello sin perjuicio de recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones que las representen. A tal efecto, mediante Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de la Junta de Andalucía, se ha acordado establecer en el mencionado Portal un Punto de Acceso para hacer efectivas la consultas, audiencia e información pública.

No obstante todo lo anterior, hay que tener en cuenta la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 relativa a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que ha declarado inconstitucional, entre otros artículos, el artículo 132 en su totalidad y la mayor parte de este artículo 133.

Así, expresamente se ha establecido en el fallo que salvo el inciso del apartado 1 del artículo 133, “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la Sentencia.

Por su parte, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, vino a atribuir al Portal de la Junta de Andalucía, creado por el Decreto 72/2003, de 18 de marzo, de Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía, la cualidad de medio para poner a disposición de la ciudadanía toda clase de servicios e informaciones relacionadas con la Comunidad Autónoma de Andalucía de manera totalmente gratuita, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora de la información y atención a la ciudadanía y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos.

Mediante Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía, se ha acordado establecer en el mencionado portal un Punto de Acceso para hacer efectivas la consulta, audiencia e información pública.

De esa forma, de la tramitación del proyecto de Orden, consta en el expediente obrante en este



Servicio los siguientes documentos:

- Copia acreditativa de la **consulta pública previa**, en el periodo de 07-07-2018 al 21-07-2018, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Consta **Nota de Régimen Interior** dirigida a esta Secretaría General Técnica, de fecha 27-08-2018, señalando que durante el citado trámite no han recibido alegación alguna.

- **Acuerdo de inicio** de la persona titular de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, de 14-09-2018 a los efectos del artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- **Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad** del proyecto, de fecha 08-11-2018, previsto en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- **Memoria económica**, de fecha 14-09-2018, prevista en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria y el informe con incidencia económico-financiera.

- Resolución de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, de fecha 14-09-2018, por la que se acuerda someter la disposición al **trámite de audiencia a la ciudadanía**, a través de las entidades que los representan.

- Asimismo, consta el informe de valoración del trámite de audiencia, de fecha 20-11-2018, donde se refleja la relación de las entidades consultadas que a continuación se citan, señalando las alegaciones.

- ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA (ASAJA-ANDALUCÍA).
- UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA (UPA-ANDALUCÍA).
- UNIÓN DE AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA (COAG-ANDALUCÍA).
- COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS DE ANDALUCÍA.
- ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y EXPORTADORES DE FRUTAS, HORTALIZAS, FLORES Y PLANTAS DE ANDALUCÍA (ASOCIAFRUIT).

- Resolución de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, por la que se acuerda someter a **información pública** el proyecto de orden por la que se aprueba el reglamento específico de producción integrada de caquis, de fecha 08-10-2018, de conformidad con lo previsto en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones



Públicas. Asimismo, consta informe sobre el trámite de información pública, de fecha 20-11-2018, señalando que "(...) no se ha recibido ninguna alegación al proyecto normativo".

- **Informe de Evaluación de Impacto de Género**, de fecha 14-09-2018, de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y del artículo 3 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género. No consta el informe de observaciones al mismo emitido por la Unidad de Género, así como el oficio de remisión al Instituto de la Mujer, conforme a lo previsto en los artículos 4.3 y 6, respectivamente, del Decreto 17/2012, de 7 de febrero.

- **Documento "Anexo I", sobre los criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas**, de fecha 08-10-2018, con resultado **negativo**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía y en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

- **Memoria sobre no restricciones a la libertad de establecimiento ni a la libre prestación de servicios**, del proyecto de Orden por la que se aprueba el Reglamento Específico de Producción Integrada de caquis de Andalucía, de fecha 14-09-2018.

- Resolución de la Dirección General de Producción Agrícola y Ganadera, de fecha 14-09-2018, por la que se designa **persona encargada de la coordinación** de la elaboración de la disposición de carácter general.

Además consta los siguientes informes preceptivos:

- **Informe de la Dirección General de Presupuestos** de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de fecha 02-10-2018, previsto en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria y el informe con incidencia económico-financiera.

- **Informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación**, de fecha 11-10-2018, de acuerdo con el Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se establecen normas para la racionalización administrativa.

Por último, se ha de indicar que, según el 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 el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, deberá consultarse preceptivamente a



dicho Gabinete.

Este informe será requerido por esta Secretaría General Técnica.

### 3. TRANSPARENCIA.

Durante la tramitación del proyecto se ha procedido a la publicación del mismo en el portal de la Transparencia en los términos establecidos en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia.

### 4.- PROTECCIÓN DATOS.

Se recuerda que, respecto al tratamiento de datos de carácter personal, debe tenerse en cuenta el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

### 5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

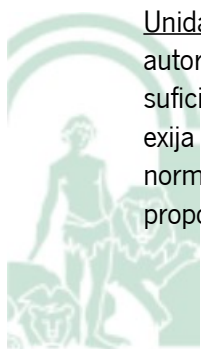
El proyecto de Orden se estructura en un preámbulo, dos artículos, dos disposiciones finales y un anexo que contiene:

- Anexo: Reglamento Especifico de Producción Integrada de Caqui.

Entrando en el examen de su contenido, se hacen las siguientes observaciones:

- En el **preámbulo**, se debe citar correctamente el Decreto de la Presidencia 5/2018, de 6 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, vigente.

- Por otro lado, en el **artículo 2**, en lo relativo a las autorizaciones previstas en el proyecto de Orden, se debe citar la normativa que regula el régimen jurídico de las mismas, y, en cualquier caso, atender a que se deben sustituir las autorizaciones por declaraciones responsables o comunicaciones, en los casos donde no se cumpla lo dispuesto en el artículo 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, ya que, de acuerdo con el mismo, solo se podrá establecer la exigencia de una autorización cuando concurren los principios de necesidad y proporcionalidad que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Asimismo, cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:



- a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.
- b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.
- c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.
- d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

- En la **disposición final primera**, por razones de técnica normativa y seguridad jurídica, la delegación genérica que se recoge en la misma no es correcta pues ésta nunca puede alcanzar a las disposiciones normativas, pues la potestad reglamentaria no puede ser objeto de delegación tal y como se recoge en la letra b) del artículo 9.2.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre:

*“2. En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:*

*b) La adopción de disposiciones de carácter general.”*

Por otra parte, hay que tener en cuenta el artículo 44.1 de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dispone que *“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes”*, si bien también reconoce en el apartado 2 del mismo artículo que *“las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”*.

En el caso de entidades inferiores, no se reconoce potestad reglamentaria alguna, ni la posibilidad de habilitaciones normativas. Por tanto, el texto de la disposición final primera debería eliminarse, ya que la posibilidad de dictar actos administrativos en ejecución y cumplimiento de la Orden no necesita de habilitación alguna pues son facultades inherentes a la propia competencia de las personas titulares de Direcciones Generales.

- En cuanto al Anexo, conforme a lo dispuesto en el informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación, de fecha 11-10-2018, debe tenerse en cuenta que el Reglamento que se aprueba, al incluirse en un Anexo y tener una estructura propia al margen de dicha regulación, más propia de un anexo





explicativo, puede ser confundido en su naturaleza con los referidos en el punto 45.h) Anexos, de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por 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, en el que se especifica lo siguiente "45. Referencia en la parte dispositiva. En la parte dispositiva de la norma habrá siempre una referencia clara y expresa al anexo o, si son varios, a cada uno de ellos". Con ello, se significa que tales normas dejan entrever que los anexos no suelen tener naturaleza normativa, con lo cual debiera sopesarse que debe quedar clara su naturaleza reglamentaria, incluyendo que su texto se incorpora al contenido de la disposición de carácter general, y su imposibilidad de ser modificado por una autoridad que no tenga la potestad reglamentaria. A tales efectos, sería necesario especificar con claridad en la parte dispositiva, que el contenido de dicho Anexo tiene naturaleza reglamentaria, que se integra dentro del contenido normativo del proyecto y que sólo podrá ser modificado por Orden de la persona titular de la Consejería competente en la materia objeto de regulación, como titular de la potestad reglamentaria.

### **6. CONCLUSIÓN.**

Por lo expuesto, y a modo de resumen, se informa el presente proyecto de Orden conforme a lo previsto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el apartado 5 de este informe y en los correspondientes informes preceptivos, así como de su adecuada tramitación de acuerdo con lo expuesto en el apartado 2 del mismo.

Sevilla,

El asesor técnico

Fdo. José Alfonso Anguiano López

VºBº EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN Y RECURSOS

Fdo. David Barrada Abís

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo. Alberto Sánchez Martínez

