

Expediente: 34/2014

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla 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.

Dictamen: 35/2014, de 3 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 3 de noviembre de 2014,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 19 de septiembre de 2014 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla 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 (en adelante, el Proyecto), que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 3 de septiembre de 2014.

Por escrito de fecha de 24 de septiembre de 2014, que tuvo entrada el 29 de septiembre de 2014, se adjuntó documentación complementaria del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente que ha sido remitido a este Consejo se desprende que se han practicado las siguientes actuaciones que constituyen los antecedentes del presente dictamen:

1. El Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local acordó, mediante Orden Foral 92/2013, de 27 de marzo, iniciar el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general reguladora de la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera en la Comunidad Foral de Navarra. Se encomendó la elaboración del proyecto y tramitación del procedimiento al Servicio de Explotaciones Agrarias y Fomento Agroalimentario y a la Secretaría General Técnica del Departamento.
2. La información referente a la tramitación del Proyecto se publicó en el Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, estableciéndose un plazo para alegaciones del 30 de enero al 14 de febrero de 2014.
3. Con fecha 21 de marzo de 2014 el Proyecto se sometió al trámite de audiencia remitiéndose, mediante correo electrónico, el texto a UCAN, UAGN, EHNE, CONSEBRO, INTIA, Asociación de Alimentos Artesanos de Navarra, Asociación de Consumidores de Navarra Irache, Asociación de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios Santa María la Real, Asociación de Consumidores y Usuarios Sociedad Cooperativa Fiterana de Consumo y CPAEN; presentando la Asociación de Consumidores Irache un escrito con diversas aportaciones que se tuvieron en cuenta e incorporaron al texto del Proyecto.

4. Consta en el expediente un informe sobre impacto por razón de sexo, suscrito por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, de 20 de junio de 2014, en el que se indica que el proyecto “no influye en el rol de género necesario para observar el principio de igualdad de género al no contener medidas que supongan un impacto por razón de sexo”.
5. El expediente acompaña las correspondientes memorias normativa, económica, justificativa y organizativa, de fecha 26 de junio de 2014, firmadas por el Director del Servicio de Explotaciones Agrarias y Fomento Agroalimentario y el Director General de Desarrollo Rural, con el visto bueno de la Intervención General. Así, en la memoria normativa se detallan todas las normas que inciden sobre el desarrollo de esta disposición reglamentaria. En la memoria económica se dice que el Proyecto no supone incremento de gasto o disminución de ingreso. En la memoria justificativa se indica que su objeto es el desarrollo de la disposición transitoria de la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, que regula en Navarra la venta directa de productos ligados a las explotación agraria y ganadera, en cumplimiento de los Reglamentos Europeos 852/2004, 853/2004 y las normas que desarrollan reglamentariamente 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; señalándose las aportaciones realizadas por la Asociación de Consumidores de Navarra Irache, y acogidas en el texto del Proyecto. Por último, en la memoria organizativa se resalta que esta propuesta normativa no afecta a la estructura organizativa del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.
6. Por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local se emitió informe de fecha 24 de junio de 2014 en el que se reseñan los antecedentes

del presente Proyecto, su marco jurídico y adecuación normativa, el procedimiento seguido en su elaboración y el que debe seguirse para su definitiva aprobación; concluyéndose que el proyecto de Decreto Foral se adecua a la legalidad vigente y se ha tramitado conforme al procedimiento establecido, señalándose que deberá ser sometido al dictamen preceptivo del Consejo de Navarra.

7. Con fecha 25 de junio de 2014 el Proyecto fue remitido a las Secretarías Técnicas del resto de Departamentos y Servicio de Intervención General, conforme dispone el artículo 63.2 de la Ley Foral del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), a fin de que se realizaran las aportaciones oportunas en el plazo de diez días.
8. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, en fecha de 12 de agosto de 2014, emitió informe en el que se destaca el objeto de la norma, las competencias en cuyo ejercicio se dicta el presente Decreto Foral y su rango normativo, su adecuación al procedimiento de elaboración normativo; realizándose diversas propuestas de mejora en cuanto a su forma y estructura, así como observaciones de fondo en lo referente a la regulación.
9. El Proyecto fue examinado en la correspondiente sesión de la Comisión de Coordinación de 1 de septiembre de 2014, tal y como consta en el certificado emitido por el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, en el que se indica, además, que fue remitido con anterioridad a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
10. El Gobierno de Navarra, en sesión de 3 de septiembre de 2014, acordó tomar en consideración el Proyecto al objeto de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, nueve artículos, dos disposiciones adicionales y una disposición final.

En la exposición de motivos transcribe las previsiones del artículo 1 de 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, que define su objeto y fines, apuntando la necesidad de complementar dicha regulación por vía reglamentaria. Este desarrollo, se dice, que ha de tener en cuenta, con carácter básico, el Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, el Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de medidas de higiene de los alimentos de origen animal, el Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre información alimentaria facilitada al consumidor y que modifica los Reglamentos (CE) nº 1924/2006 y (CE) nº 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y deroga la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE y 2008/5/CE de la Comisión y el Reglamento (CE) nº 608/2004 de la Comisión, el artículo 13 a) de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud (en adelante, LFS) y la Ley “Foral” 6/2010, de 6 de abril, de modificación de diversas Leyes Forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los Servicios en el Mercado Interior y el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, así como las correspondientes reglamentaciones de la Comunidad Foral de Navarra en materia de registro de operadores y seguridad alimentaria que sean de aplicación. Se alude, además, a la regulación de las guías de prácticas correctas de higiene alimentaria, al Decreto Foral 103/1994 de 23 de mayo, que regula la Artesanía Agroalimentaria en Navarra, a la Directiva

2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, de Servicios en el Mercado Interior, a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicio y su Ejercicio, y a la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de Medidas de Simplificación Administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, que se señala se han tenido en cuenta en su elaboración.

El artículo 1 se dedica a definir el objeto de la norma: la regulación del censo, contenido de declaración de actividades, guías de prácticas correctas de higiene y fomento de la actividad de venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera; fijándose en el artículo 2 las definiciones, que se remiten a las previstas en la normativa comunitaria y nacional sobre legislación alimentaria. Su artículo 3 establece el ámbito de aplicación, limitado a la Comunidad de Navarra y a los agricultores y ganaderos registrados en el Registro de Explotaciones Agrarias y Ganaderas de Navarra (en adelante, REAN) que comercialicen en venta directa los productos de su propia explotación, y empresas artesanas que utilicen materia prima de explotaciones inscritas en el REAN. La delimitación de qué se considerará como producción ligada a la explotación agraria y ganadera, a efecto de la normativa de ayudas para el fomento de la venta directa y de las cadenas cortas de comercialización, se recoge en el artículo 4; disponiéndose en el artículo 5 las obligaciones a las que se someten las modalidades de venta directa y sus operadores. Los artículos 6 y 7 regulan, respectivamente, el censo de operadores agroalimentarios de venta directa en Navarra y el procedimiento de gestión de este censo; fijándose en el artículo 8 la obligación de la declaración de actividad para las explotaciones que operen en régimen de venta directa. El artículo 9 recoge el compromiso del Gobierno de impulsar acciones para el fomento de la venta directa y circuitos cortos y directos de comercialización.

Por su parte, la disposición adicional primera obliga a los operadores inscritos en el censo de venta directa a que utilicen las guías nacionales o comunitarias de prácticas correctas de higiene que cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento 852/2004, mientras que la disposición adicional segunda faculta al Consejero del Departamento de Desarrollo

Rural, Medio Ambiente y Administración Local para el desarrollo normativo de este Proyecto; estableciendo la disposición final única la entrada en vigor de esta norma el día siguiente a su publicación.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral objeto de la presente consulta se dicta en desarrollo de 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. Por tanto, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por tanto, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su exposición de motivos como en las memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral 92/2013, de 27 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto al Servicio de Explotaciones Agrarias y Fomento Agroalimentario junto a la Secretaría General Técnica. Acompañan al proyecto las memorias normativa, económica, justificativa y organizativa.

También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62.1 de la LFGNP. No se ha aportado, como sería de desear, un informe específico de cargas administrativas, si bien puede considerarse cumplida la exigencia legal en atención a lo que se reseña en la exposición de motivos.

El Proyecto ha sido objeto de publicación del 30 de enero al 14 de febrero de 2014 en el Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

Asimismo, ha sido sometido al trámite de audiencia mediante la consulta a un amplio número de organizaciones y asociaciones representativas de los intereses afectados, del 21 de marzo al 25 de abril de 2014, habiéndose realizado por la Asociación de Consumidores Irache diversas aportaciones que han sido atendidas e incorporadas al texto del Proyecto, según consta en el informe del día 2 de mayo de 2014 del Servicio de Explotaciones Agrarias y Fomento Agroalimentario.

Igualmente, el Proyecto ha sido remitido al Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, que emitió su informe el día 12 de agosto de 2014, aconsejando la adopción de determinadas modificaciones formales, de estructura y de fondo, que se han tenido en cuenta en la elaboración de la norma.

El Proyecto y su tramitación han sido informados por el Jefe de Sección del Régimen Jurídico de Desarrollo Rural y Agrario y la Secretaría General Técnica, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 62.2 de la LFGNP, y aquél ha sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, habiendo sido examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 3 de septiembre de 2014.

De todo ello se deriva que, en términos generales, el Proyecto se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra. Marco Normativo

Según se desprende de lo establecido por los artículos 51 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) y 56 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la Ley Orgánica 13/1982, de 13 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

La Comunidad Foral de Navarra cuenta con competencia exclusiva en las materias de artesanía (artículo 44.12 LORAFNA) y mercados interiores (artículo 44. 22 LORAFNA), así como sobre agricultura y ganadería en virtud del régimen foral y de acuerdo con la ordenación general de la economía (artículo 50.1 a) LORAFNA). Además, según prevé el artículo 56. 1, d) de la LORAFNA, Navarra dispone de competencias normativas sobre comercio interior y defensa del consumidor y del usuario, conforme a las bases y la ordenación de la actividad económica general y en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales; y posee “las facultades y competencias que actualmente ostenta”, además del “desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado” en las materias de “sanidad interior e higiene” según reconoce el artículo 53.1 de la LORAFNA.

En el marco comunitario ha de tenerse en cuenta, en aras de asegurar un nivel adecuado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores respecto a los alimentos, el Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad

Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria; el Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios; el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal; el Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1924/2006 y (CE) nº 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) nº 608/2004 de la Comisión; el Reglamento (CE) nº 1162/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen disposiciones transitorias para la aplicación de los Reglamentos (CE) nº 853/2004, (CE) nº 854/2004 y (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo; así como la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior –incorporada al ordenamiento jurídico español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio-.

En cuanto al ámbito general, hay que consignar que el artículo 43 de la Constitución Española (en adelante, CE) reconoce el derecho a la protección de la salud, encomendando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, y el artículo 51 de la CE señala en su número 1 que “los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos, disponiendo el número 3 que la “ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales”. En cumplimiento de esos mandatos constitucionales la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición (en adelante, LSAN) prevé, sin menoscabo de las competencias de

las comunidades autónomas, el desarrollo de registros de alimentos y piensos, de carácter nacional, de las empresas, establecimientos o instalaciones que los producen o importan, transforman o comercializan, que recogerá las autorizaciones o comunicaciones que las comunidades autónomas lleven a cabo de acuerdo con sus competencias (artículo 23.3 LSAN). Y el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos regula, en su artículo 1.1 y 1.2, este registro nacional a fin de proteger la salud pública y los intereses de los consumidores, facilitar el control oficial de las empresas, establecimientos y productos sometidos a inscripción, incluyendo los datos obrantes en los registros gestionados por las comunidades autónomas. Su artículo 2.2 excepciona de su inscripción a los establecimientos y sus empresas titulares que exclusivamente manipulen, transformen, envasen, almacenen o sirvan alimentos para su venta o entrega “in situ” al consumidor final, así como a los que suministren a otros establecimientos de estas mismas características, tratándose de una actividad marginal llevada a cabo en el ámbito de la unidad sanitaria local, zona de salud o territorio de iguales características. Estos establecimientos se deberán inscribir en los registros autonómicos, previa comunicación del operador de la empresa alimentaria a las autoridades competentes en razón del lugar de ubicación.

En ámbito de la Comunidad Navarra, la normativa de referencia se acoge en la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, remitiendo expresamente sus artículos 6.d, 9, 10.2 y disposición transitoria al desarrollo reglamentario de 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. Estas previsiones confluyen con las dispuestas en la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud (en adelante, LFS), que encomiendan a las Administraciones Sanitarias de la Comunidad Foral, el control sanitario de los alimentos, industrias, establecimientos e instalaciones que los produzcan y elaboren (artículo 13. a); así como la determinación de las “condiciones de notificación o, en su caso, autorización sanitaria de funcionamiento de los establecimientos del sector alimentario ubicados en la Comunidad Foral de Navarra”, y que remiten al desarrollo reglamentario la regulación de “las

normas de funcionamiento del Censo Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, donde se inscribirán las notificaciones de las actividades alimentarias, y del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, en el que deberán inscribirse, con carácter previo al inicio de su actividad, las empresas alimentarias que precisen autorización sanitaria de funcionamiento y que cuenten en el territorio de la Comunidad Foral con algún establecimiento” artículo 23.b LFS, modificado por el artículo 4 de la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril, de modificación de diversas leyes forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. También inciden las previsiones del Decreto Foral 103/1994, de 23 de mayo, que regula en Navarra la Artesanía Agroalimentaria, cuyo artículo 5, introducido por Decreto Foral 298/1996, de 29 de julio, prevé el Registro de Empresas Artesanales Agroalimentarias; y la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II. 4ª. Examen del contenido del proyecto de Decreto Foral.

A) Justificación

El Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de desarrollar las previsiones establecidas en la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, que han de acomodarse a la normativa

comunitaria, nacional y foral aplicable a la comercialización de las producciones de la explotaciones agroalimentarias.

La exposición de motivos transcribe de forma prolija la disposición transitoria y artículo 1 de la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, así como las normas comunitarias que inciden en la materia objeto del proyecto, relativas a la seguridad e higiene alimentaria y comercialización de estos productos, y que han de cumplir los operadores afectados: Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria; Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios; Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal; Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1924/2006 y (CE) nº 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) nº 608/2004 de la Comisión; Reglamento (CE) nº 1162/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen disposiciones transitorias para la aplicación de los Reglamentos (CE) nº 853/2004, (CE) nº 854/2004 y (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo; y la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

También hace referencia a la aplicación, a los operadores del sector, de la normativa estatal de creación del registro nacional y autonómicos de empresas alimentarias y alimentos, contemplados en los artículos 2.1 y 2.2 del Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, que se tendrá en cuenta en la

aplicación del artículo 23.b de la LFS; la observancia por aquéllos de la regulación nacional y comunitaria sobre guías de prácticas correctas de higiene; y el mantenimiento, por su eficacia, del Decreto Foral 102/1994 de 23 de mayo, que regula en Navarra la Artesanía Agroalimentaria.

Finalmente, se señala que se han tenido en cuenta para la puesta en marcha de las actividades empresariales o profesionales de la venta directa las exigencias de simplificación administrativa derivadas de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y de la Ley Foral 15/2009, de 9 diciembre, afirmándose que no constituye una carga adicional para los operadores la creación del censo que el Proyecto contempla y su coexistencia con los Registros Sanitarios de Alimentos y el Registro de Industrias Agroalimentarias.

A la vista de estas consideraciones puede afirmarse que el presente proyecto de Decreto Foral se halla suficientemente justificado; aunque hubiera sido deseable, en aras de la calidad normativa, como se indicó en el informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, que la “exposición de motivos” fuera más sintética y se refiriera a la propia norma que desarrolla.

Por otra parte, el texto presenta algunas deficiencias formales que convendría enmendar como la correcta identificación de la Ley “Foral” 6/2010, de 6 de abril, y la Ley “Foral” 10/1990, de Salud, o la alusión al Proyecto que nos ocupa como “Ley Foral” -recogida al justificar su compatibilidad con el Decreto Foral 103/1994, de 23 mayo, por la que se regula en Navarra la Artesanía Agroalimentaria -.

B) Contenido del proyecto

El artículo 1 regula el objeto del Proyecto, que consiste en el desarrollo de Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, en cuanto a las cuestiones del censo, contenido de declaración de actividades, guía de prácticas correctas de higiene y fomento de la actividad de venta de directa. Nada cabe objetar a su

contenido, que es conforme a Derecho y se ajusta a las previsiones de los artículos 13, 10.2, 14 y 1 de la citada Ley Foral.

El artículo 2 establece las definiciones, remitiéndose a las previstas en la Ley Foral 8/2010 y los reglamentos comunitarios y normas nacionales sobre legislación alimentaria, con indicación de que son específicamente aplicables las contenidas en el Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, concretamente su artículo 3 en los conceptos de producción, transformación, comercialización de productos agroalimentarios y trazabilidad; el Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004; el Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004; y el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011.

El precepto se estima acomodado a la legalidad pues la eficacia directa de la referida normativa comunitaria conlleva la aplicación de sus previsiones desplazando al Derecho nacional. Esta primacía ha sido reconocida, entre otras muchas sentencias, por las SSTJCE de 14 de diciembre de 1971 (Politi), 13 de julio de 1972 (Comisión c. Italia), 9 de marzo de 1978 (Simenthal) y recordada por el Pleno del Tribunal Constitucional en su Declaración de 1/2003 de 13 de diciembre de 2004.

El artículo 3 define el ámbito de aplicación del proyecto de Decreto Foral. Este se circunscribe a la Comunidad Foral de Navarra en cuanto a los agricultores y ganadores registrados en el REAN que comercialicen, por el sistema de venta directa, productos agrarios de la propia explotación de producción primaria, elaborados o transformados (número 1); así como para las empresas artesanas agroalimentarias ligadas a la explotación agraria que comercialicen los productos agrarios y alimentarios mediante venta directa cuya materia prima provenga de su propia explotación, inscritas en el REAN (número 2). La norma es de aplicación a las actividades reseñadas en el artículo 14.2 de la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, cuya enumeración se incluye en el Proyecto (número 3).

En el contenido del precepto no se aprecia reparo sustancial de legalidad, aunque convendría revisar la redacción, pues desarrolla los artículos 2 y 3 de la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, delimitando las previsiones de su artículo 13, que se refería de forma general al Registro de Industrias Agroalimentarias y que el Proyecto concreta en el REAN, detallando las actividades a las que puede dedicarse las explotaciones, según lo previsto en el artículo 14.2 de la citada Ley Foral.

El artículo 4, que define lo que se entiende por producción ligada a la explotación agraria y ganadera, transcribe lo reseñado en el artículo 4 de la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, calificando como tales la manipulación y transformación de productos agrarios y ganaderos, así como la venta directa. Esta calificación se efectúa con el fin de que se tengan en cuenta tales actividades para los criterios de elegibilidad fijados en la normativa de ayudas en apoyo de la venta directa y cadenas cortas de comercialización.

El precepto se estima igualmente conforme a Derecho pues se ajusta, como el mismo señala, a las previsiones del artículo 4 de la indicada Ley Foral, así como a los objetivos y fines fijados en su artículo 1, h.

El artículo 5, que lleva por título modalidades de venta directa y obligaciones, dispone en su número 1 que las modalidades de venta directa definidas en el artículo 9 de la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, y los requisitos de los distintos tipos de operadores fijados en su artículo 10, se adapten a las posibilidades de comercialización que se deriven, para los diferentes productos alimenticios, de las actividades inscritas por el operador en el Registro Sanitario de Empresas y Establecimientos Alimentarios (en adelante, RSEEA). En el número 2 se recuerda la obligación de los operadores, que comercialicen sus productos de venta directa, de cumplir con la normativa de facturación. La norma no ofrece reparado de legalidad.

El artículo 6 regula el censo de los operadores agroalimentarios de venta directa de Navarra. Su número 1 dispone la creación de este censo, cuyo objetivo es mantener una relación de las explotaciones y empresas que optan por esta modalidad comercial, señalándose que será de carácter público, se actualizará para facilitar la comercialización directa en la Web del

Gobierno de Navarra, y se pondrá a disposición del REAN. En el número 2 se fijan los operadores que podrán incorporarse a aquél: a) las explotaciones agrarias inscritas en el REAN que opten por la modalidad de venta directa y cumplan con los requisitos de la norma que nos ocupa y de la regulación sanitaria, habiendo solicitado voluntariamente su inscripción; y b) las empresas artesanas agroalimentarias inscritas en el Registro de Empresas Artesanales Agroalimentarias de Navarra radicadas en nuestra Comunidad Foral y cuyos productos procedan de su propia explotación agraria. En el número 3 se encomienda su tenencia a la Dirección General de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. El número 4 se establece su gestión como base de datos informatizada, sujetándose su tratamiento a las exigencias de confidencialidad y a los procedimientos aplicables a dichos Registros, así como a la normativa de protección de datos de carácter personal (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento que desarrolla la misma). Y su número 5 establece la incorporación a aquél de los datos de la declaración de actividad de cada explotación, ajustándose ésta a las previsiones del artículo 8 de este Proyecto.

La norma en su conjunto resulta conforme a la legalidad, pues se acomoda a las previsiones del artículo 13 de la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, y se ajusta al contenido del Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, que remite la inscripción de estos operadores a los registros autonómicos según prevé su artículo 2.2 in fine.

El artículo 7 establece el procedimiento de gestión del censo señalando que: 1º) la inscripción se iniciará mediante solicitud de inscripción y declaración responsable, incluyéndose los datos referenciales del titular, de la explotación y del establecimiento, motivo de la solicitud, información sobre la actividad y declaración responsable del cumplimiento de los requisitos fijados en la norma; 2º) bastará la solicitud para tramitar la inscripción y adquirir los derechos de la modalidad de comercialización, sin perjuicio de la previa inscripción en los registros que procedan y controles oficiales

posteriores y autorizaciones complementarias; 3º) la documentación podrá presentarse a través del Registro del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, las Oficinas Agrarias, los Registros del Gobierno de Navarra o los lugares previstos en el artículo 38.4 de la LRJ-PAC, así como el portal de Internet del Gobierno de Navarra; 4º) la Dirección General de Desarrollo Rural tiene la obligación de comunicar los identificativos de inscripción y las actividades contempladas; 5º) el operador inscrito tendrá que notificar los cambios que acontezcan en el plazo de un mes, sin que ello le exima del resto de comunicaciones que deba realizar al resto de registros o petición de autorizaciones exigidas; 6º) la vigencia de la inscripción será ilimitada; 7º) la Administración podrá requerir al operador la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos; 8º) la cancelación de inscripciones se efectuará por deseo del operado, por incumplimiento de los requisitos exigidos para la inscripción obligatoria en el RSEEA y REAN, y por el incumplimiento de las obligaciones impuestas a los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común.

La norma en su conjunto se estima ajustada a Derecho, siendo el proceso establecido, en sus líneas generales, concurrente con el previsto para el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos por el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero.

El artículo 8 prevé la declaración de actividad, conforme dispone la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, en su artículo 10.2, señalándose que ésta recogerá: a) la relación de productos objeto de venta directa; b) los medios de transporte para la comercialización; c) la ubicación de las instalaciones para la comercialización; d) los equipos de mantenimiento; f) el procedimiento de ejercicio de la actividad; g) el ámbito de actuación como operador de la venta directa; y h) cuantas indicaciones de interés considere oportunas el operador.

La norma se ajusta a la legalidad, si bien en aras de la mejora de su estilo formal resultaría conveniente, en el apartado g), la supresión del término “actuando”.

El artículo 9 prevé el compromiso del Gobierno de Navarra del impulso de acciones que fomenten la venta directa, la potenciación de los circuitos cortos y directos de comercialización y su aceptación por el consumidor. El precepto tampoco merece reparo alguno de legalidad.

La disposición adicional primera, relativa a las guías de prácticas correctas de higiene, remite a los operadores censados para la venta directa a que utilicen las guías de prácticas correctas de higiene nacionales o comunitarias que cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento (CE) 852/2004. La norma se estima igualmente ajustada a Derecho.

La disposición adicional segunda faculta para que el Consejero del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local lleve a cabo el desarrollo normativo de la presente norma. La previsión es también conforme a Derecho, aunque por su contenido debería haberse configurado como una disposición final.

Por último, la disposición final única prevé la entrada en vigor del nuevo Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra; ésta tampoco merece reparo de legalidad.

III CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se desarrolla la Ley Foral 2/2010, de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.