



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Transparencia  
y Buen Gobierno

### **INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EN CASTILLA Y LEÓN LA VENTA DE CERCANÍA DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS**

---

Se ha solicitado informe por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, mediante comunicación interior de 16 de septiembre de 2021 en relación con el proyecto de decreto indicado, y esta Dirección General en el ejercicio de las **competencias que en materia de mejora de la calidad normativa** le atribuye el artículo 7 j) del Decreto 20/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, informa lo siguiente:

#### **PARTE EXPOSITIVA**

En los dos últimos párrafos de la parte expositiva se emplean las expresiones “el Decreto”, “Este Decreto”, en las que se advierte el uso de la mayúscula inicial para referirse a la norma. A este respecto deber recordarse que las disposiciones solo deben citarse con mayúscula inicial cuando sea citada como tal, con su denominación completa. Al no ser este el caso, se sugiere el empleo de la minúscula inicial, como bien se hace en otras partes del texto, como en el artículo 1.1. o en el 4.1. Esta sugerencia es extensible a **los artículos 4.2, 5 y a la disposición derogatoria**.

Se echa en falta en esta parte expositiva una referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. Esta referencia se viene observando en todo anteproyecto o proyecto normativo que termina por aprobar la Junta.

#### **ARTÍCULO 3 h)**

Allí se hace una remisión a los apartados e, f y g, cuando en realidad se trata de “párrafos” o “letras”. Se sugiere, además, que la cita de estas letras, tal y como se hace,



## **Junta de Castilla y León**

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Transparencia  
y Buen Gobierno

por ejemplo, en el apartado f) cuando se cita el c), se haga empleando el paréntesis de cierre.

### **ARTÍCULO 5**

Se hace referencia dos veces a la Comunidad de Castilla y León. En la segunda de ellas aparece como “comunidad de Castilla y León”. Se sugiere el empleo de mayúscula inicial en la expresión “Comunidad”.

### **ARTÍCULO 9.**

La rúbrica del artículo es “autocontrol y guías de prácticas correctas de higiene”. Sin embargo, el orden en el que son expuestos en el artículo es justo el contrario, primero guías (apartados 1 y 2, además del apartado 5) y después autocontrol (apartados 3 y 4). Se sugiere la oportuna reordenación de estos apartados y en función del orden de aparición en el artículo, acomodar la rúbrica.

Junto a ello en el apartado 4 se hace referencia incorrectamente al “apartado primero” (los responsables del apartado primero), ya que en realidad de los responsables se habla en el apartado 3, referencia que deberá revisarse máxime si se reordenan los apartados conforme a la sugerencia anterior.

### **ARTÍCULO 11. 1. SOBRE LA REFERENCIA A LA SEDE ELECTRÓNICA**

Conforme al artículo 7 del Decreto 7/2013, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, debe tenerse en cuenta que la sede electrónica lo es de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, no de la Junta de Castilla y León.

### **ARTÍCULO 11.3.a 2. USO DE LA EXPRESIÓN “TELEMÁTICA”.**

Se sugiere su sustitución por “electrónica”, que es además como se ha reflejado en el artículo 11.3.b.

### **ARTÍCULO 11. PROCEDIMIENTO RELATIVO AL SISTEMA DE ACREDITACIÓN**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 b) del proyecto, el sistema de registro y acreditación de la venta de cercanía de los operadores que participan en la venta de



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Transparencia  
y Buen Gobierno

cercanía de productos alimenticios es voluntario. Sin embargo, se nos plantean dudas en torno al carácter constitutivo de la inscripción registral de dicha acreditación.

En el artículo 11.1 se describe el sistema de “comunicación del inicio de la actividad”, que debe hacerse siempre antes del inicio de la actividad y de cualquier tipo de publicidad. Se dice a continuación que la comunicación es una “condición suficiente para poder comenzar a realizar la venta de cercanía”. A continuación el órgano directivo central con atribuciones en materia de cadena alimentaria practicará de oficio la inscripción en el Registro de Operadores de Venta de Cercanía de aquellas personas físicas, jurídicas o entidades que hayan presentado comunicación de inicio de actividad, (razón por la que la inscripción no resultaría constitutiva), conllevando el alta en el registro la acreditación como operador de venta de cercanía y la concesión de un código de registro que será el número de identificación de cada operador.

De lo expuesto parece desprenderse que se diseña un sistema que permite el ejercicio de la actividad desde el momento mismo de la “comunicación”, con independencia de que la acreditación y el código de registro se obtengan posteriormente tras las tareas de comprobación oportunas por parte de la administración que practica de oficio la inscripción.

Este diseño, choca, aparentemente con la exigencia que se recoge para los operadores de venta de cercanía en el **artículo 8 b) 1ª** donde se establece como obligación del operador integrado en este sistema, entregar a la persona consumidora final/operador inmediatamente posterior, un documento acreditativo de la venta que deberá contener el “número de identificación del Registro de Operadores de Venta de Cercanía”. Es obvio que esto en la práctica se podría traducir en que, tras la entrada en vigor del decreto, un operador comunique, conforme a lo descrito en el artículo 11, su voluntad de iniciar esta actividad, y se vea impedido para ello pues no podría cumplir con esta obligación hasta que la administración practique la inscripción.

De igual forma surgen dudas acerca de si una vez hecha su comunicación, podría cumplir con las obligaciones relativas al uso del distintivo a las que se refiere el artículo



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Transparencia  
y Buen Gobierno

10 b), c), d) y e), pues la regulación de dicho distintivo se establecerá y regulará en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor del decreto (**disposición final primera.3**).

Debemos recordar aquí que la entrada en vigor del decreto está prevista a los 20 días de su publicación, por lo que desde ese momento podrían producirse las comunicaciones a las que se refiere el artículo 11.

En definitiva, de todo lo expuesto cabe concluir que si se pretende mantener el carácter “constitutivo” del derecho propio de las comunicaciones (artículo 69.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), es necesario que se establezca un régimen transitorio en el cumplimiento de las obligaciones que se han descrito y que afectan al operador, hasta que la administración emita y comunique el código registral por un lado y establezca el distintivo por otro.

Si no se opta por esa transitoriedad y dispensa del uso de ese número registral o del distintivo que acaba de proponerse, parece más oportuno transformar esa “comunicación” en una solicitud de iniciación (artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) puesto que no cabría un ejercicio del derecho hasta no disponer del número de inscripción registral y, consecuentemente, esta ya no se practicaría de oficio resultando el registro de naturaleza constitutiva.

### **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. HABILITACIÓN NORMATIVA, ALCANCE Y PROBLEMA DE LA SUBHABILITACIÓN.**

La habilitación normativa que se contiene en el apartado 1 de la disposición final primera es de tipo general ya que habilita a las “personas titulares de las consejerías competentes en materia (...), a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de este decreto”. Esa habilitación general, sin embargo, no es del todo así, pues debe tenerse en cuenta que en el artículo 10.2 se hace una habilitación normativa (“regulará”, se dice) a favor del órgano directivo con atribuciones en materia de cadena alimentaria, es decir, una dirección general y no un titular de una consejería.

Esta cláusula general de habilitación normativa se ve, además, especificada en función de la materia a desarrollar en el siguiente caso: párrafo segundo del apartado 1 de la



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Transparencia  
y Buen Gobierno

disposición final primera, que prevé orden conjunta si de ampliar las listas de productos del anexo se trata. Párrafo que, además, está mal redactado, ya que si se parte de que habrá una “orden conjunta”, mal puede haber luego una elección de conjunciones disyuntivas “y/o”, puesto que si entra en juego la disyuntiva “o” la orden dejaría de ser conjunta. Además, hay que tener en cuenta que el empleo de estas fórmulas barradas no está aceptada lingüísticamente y no hacen sino generar ambigüedades.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que La Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León, no establece en sus artículos 156 o 157 habilitación alguna al desarrollo reglamentario de las materias allí previstas a favor de ningún titular de consejería salvo en el artículo 157.3. La única habilitación que se contiene en dichos preceptos, que se han tomado como marco normativo legal de referencia según la parte expositiva del proyecto del decreto, es la que consta en el artículo 156.3 cuando dice que “Mediante decreto de la Junta de Castilla y León se establecerá la clasificación de los mercados de productos agrarios en origen y de las mesas de precios, sus órganos de representación y control, su régimen de funcionamiento y las obligaciones de sus titulares”, pero no se advierte previsión alguna de desarrollo reglamentario mediante orden de cuestiones relativas a la venta de cercanía de los productos alimenticios, que es la materia que nos ocupa.

Solo el artículo 157.3 de la ley hace un llamamiento a una orden de la consejería competente en materia agraria para el establecimiento del “régimen de organización y funcionamiento del Registro de Mercados de Productos Agrarios y de Mesas de Precios de Castilla y León, el procedimiento para su inscripción en el citado registro, así como el procedimiento para la modificación de los datos contenidos en el mismo”, materias que no coinciden tampoco con el objeto del proyecto de decreto.

En definitiva, el desarrollo reglamentario de las previsiones de estos dos preceptos de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, se encomendó (salvo la previsión del 157.3) por el legislador autonómico a la Junta de Castilla y León a través de la disposición final sexta, por lo que las opciones tanto del artículo 10.2 como de la disposición final primera.1 párrafos primero y segundo del proyecto de decreto, se presentan como dos supuestos



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Transparencia  
y Buen Gobierno

de subhabilitación reglamentaria a través de decreto, figura que, en absoluto, es pacífica en la jurisprudencia y que pensamos que en parte excede de la habilitación de la disposición final sexta de la ley.

Se deberá reflexionar acerca de si, habiendo apostado el legislador autonómico para el desarrollo reglamentario de la Ley 1/2014 por la Junta de Castilla y León, tendrían cabida estas subhabilitaciones en favor de la consejería competente en materia seguridad alimentaria y agraria o en materia forestal y de caza o, incluso, a favor del centro directivo con competencias en materia de cadena alimentaria para “regular” el distintivo de venta de cercanía.

Y ello porque para un caso de una habilitación por ley al Gobierno de la Nación para la regulación de una materia, la STS de 16 de diciembre de 2008 establecía que no procedía la subhabilitación mediante un real decreto a un Ministro, al menos en las regulaciones de carácter sustancial, aunque dejaba abierta la puerta a las cuestiones de mero detalle.

Lo cierto es que en el caso que plantea el proyecto de decreto, la subhabilitación que hace la Junta a favor de una orden de la consejería lo es, como hemos dicho, para dictar “cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de este decreto”, lo que no podría considerarse una cuestión tampoco de “mero detalle” como contempla la jurisprudencia para dejar abierta la puerta de la subhabilitación a través del decreto.

En definitiva, la previsión sobre todo de la disposición final primera párrafo 1º del proyecto de decreto, entendemos que estaría fuera de esos supuestos de “subhabilitación permitida” que contempla la jurisprudencia, y su presencia podría generar una posible vía de impugnación de las futuras ordenes de desarrollo.

### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA**

Se sugiere eliminar la expresión “siguientes” dejando por lo tanto “...a los 20 días de su publicación...”.

Se sugiere la eliminación de las comillas para referirse al Boletín Oficial de Castilla y León



## **Junta de Castilla y León**

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Transparencia  
y Buen Gobierno

### **SOBRE EL ÁMBITO DE LA TRANSPARENCIA, PUBLICIDAD ACTIVA Y REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Se sugiere incorporar a través de una disposición adicional, o con ocasión del artículo 12.2 del proyecto de decreto cuando caracteriza al registro como un servicio público, alguna referencia a la incorporación de los datos que se generen y que integran el registro, al catálogo de datos abiertos del Portal de Transparencia de la Junta de Castilla y León. Esta podría tener la siguiente redacción:

“En aquellos supuestos en que resulte posible, la información pública y datos que se generen en aplicación de la presente norma deberán ser puestos a disposición en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León en formatos reutilizables. Dichos contenidos serán suministrados con el nivel de agregación o disociación de datos que sea preciso para garantizar la protección de las personas a las que se refiera la información “.

Valladolid a la fecha de la firma electrónica

**EL DIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

**Joaquín MESEGUER YEBRA**