

7/22

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto

por el que se regula la venta de proximidad
de los productos alimentarios en la
Comunidad Autónoma de Euskadi

Bilbao, 9 de junio de 2022



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Dictamen 7/22

I.- ANTECEDENTES

El 19 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medioambiente, solicitando informe sobre el *“Proyecto de Decreto por el que se regula la venta de proximidad de los productos alimentarios en la Comunidad Autónoma de Euskadi”*, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

El objeto de esta norma es

1. Regular la venta de proximidad para garantizar el cumplimiento de los requisitos higiénico-sanitarios, de trazabilidad, etiquetado y publicidad de los productos alimentarios acogidos a este sistema de comercialización en Euskadi.
2. Regular las condiciones y requisitos de ciertas actividades excluidas del ámbito de aplicación de los Reglamentos (CE) nº 852/2004 y (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de Abril de 2004, en lo que respecta al suministro de pequeñas cantidades de productos primarios a la persona consumidora final mediante venta de proximidad.
3. Recoger las condiciones que, con carácter general, deben cumplir los productos alimentarios primarios y/o transformados que se comercializan mediante venta de proximidad en Euskadi, y los requisitos que deben cumplir las personas productoras y/ o comercializadoras de los mismos.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El 2 de junio de 2022 se reúne la Comisión de Desarrollo Económico y, a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 9 de junio donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El *“Proyecto de Decreto por el que se regula la venta de proximidad de los productos alimentarios en la Comunidad Autónoma de Euskadi”* consta de Exposición de motivos, 9 artículos, dos disposiciones derogatorias, cuatro disposiciones finales y 4 anexos.

En el **artículo 1** se presenta el objeto del decreto, en el **artículo 2** el ámbito de aplicación, en el **artículo 3** el concepto de venta de proximidad y sus modalidades (venta directa y venta en circuito corto de comercialización), en el **artículo 4** una serie de definiciones y a lo largo del resto del articulado (**artículos 5, 6 y 7**) se establecen los requisitos que deben cumplirse para poder realizar la venta de proximidad entendida ésta en las modalidades que se detallan en el artículo 3.

En concreto, en el **artículo 5** se recogen los requisitos generales que deberán cumplir los y las productoras primarias que comercialicen productos alimentarios mediante venta de proximidad. En el **artículo 6** además de los requisitos específicos que deberán cumplir los y las productoras primarias que comercialicen productos alimentarios mediante venta de proximidad, se recogen los que deberán cumplir los operadores que realicen venta de proximidad de productos transformados acogidos a la adaptación de los requisitos-sanitarios según lo dispuesto en el Decreto 76/2016 de 16 de mayo. En el **artículo 7** se aglutinan los requisitos de etiquetado e información que es preciso dar a los consumidores

en función de que se trate de productos que comercialicen, o no, envasados.

El **artículo 8** eleva a norma lo dispuesto en las guías de buenas prácticas elaboradas por las administraciones.

Finalmente, en el **artículo 9** se recoge el régimen de inspección, de infracción y sanción.

Con respecto a las **disposiciones**, en la primera disposición derogatoria se deroga el Decreto 26/2019, de 26 de febrero, de desarrollo y aplicación en la Comunidad Autónoma de Euskadi, de la medida de apoyo europeo a las operaciones de reestructuración y reconversión del viñedo; y en la segunda se deroga el Decreto 30/2005, de 15 de febrero, de ayudas a la apicultura en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Respecto a las disposiciones finales la primera modifica el inciso a) del apartado 2 del artículo 3 del Decreto 76/2016, de 17 de mayo, que establece las condiciones para la adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios de diversos ámbitos de la producción agroalimentaria de Euskadi. La segunda modifica el segundo párrafo del apartado "Descripción" del Anexo a la Orden de 12 de enero de 2018, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras y del Consejero de Salud, por la que se aprueban las normas técnicas específicas de adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios para los huevos de categoría A, no industrial. La tercera versa sobre el desarrollo reglamentario y la cuarta sobre la entrada en vigor de la norma.

Posteriormente se recogen y detallan 4 **anexos** sobre requisitos concretos. El primero sobre los requisitos para la producción y venta de proximidad de vegetales cultivados; el segundo sobre los requisitos para la venta de proximidad de setas para uso alimentario; el tercero sobre los requisitos para la producción primaria y venta de proximidad de pequeñas cantidades de productos apícolas; y el cuarto sobre los requisitos para la producción primaria y venta directa de pequeñas cantidades de huevos

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

El Proyecto de Decreto que se presenta a consideración de este Consejo tiene como primer objetivo regular y fomentar, dentro del extenso marco jurídico normativo que se expone a continuación, la venta directa y la venta en canal corto de comercialización de alimentos y, como segundo objetivo, garantizar el cumplimiento de los requisitos higiénico-sanitarios de los alimentos, la seguridad alimentaria, los requisitos de etiquetado, publicidad y presentación, trazabilidad y las responsabilidades de los agentes de la cadena alimentaria.

Ambos objetivos responden a los fines prioritarios que persigue el Proyecto de Decreto. Por una parte, mejorar los resultados económicos de las personas productoras a través de una mayor comercialización de productos, primarios o transformados, con el consiguiente incremento del valor añadido, diversificando las fuentes de ingresos, visibilizando al sector primario y su aportación al desarrollo del medio rural. Y, por otra, facilitar el acceso de las personas consumidoras a los productos alimentarios de proximidad y a información clara sobre su origen, coste, sistema de producción y condiciones de sostenibilidad, cuestiones sobre las que el interés de las personas consumidoras ha aumentado.

En relación con el marco jurídico normativo, la normativa de la Unión Europea regula la cadena alimentaria en el ámbito del medio rural, tal y como se establece en el Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

La Unión Europea establece también en su normativa los requisitos higiénico-sanitarios que deben cumplir los productos alimenticios. Dichos requisitos se contienen en el denominado “paquete de higiene”, entre los que se incluyen el Reglamento (CEE) nº 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios y el Reglamento (CEE) nº 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 ambos reglamentos se excluyen de su ámbito de aplicación los suministros de pequeñas cantidades de algunos productos primarios por parte de la persona productora a la consumidora final o a establecimientos locales de venta al por menor, dejando en manos de los estados miembros la regulación de este tipo de actividades.

En este sentido, el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre establece normativa básica para los suministros directos de productos primarios por parte de las personas productoras; y en lo que respecta a los requisitos de higiene establece que cualquier suministro directo por parte de la persona productora estará sujeto al cumplimiento de lo establecido en los reglamentos del paquete de higiene.

En cuanto a la aplicación de la normativa de higiene de productos primarios agrícolas prevista en el Reglamento (CE) 852/2004 se publicó el Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de dicha normativa creando el Registro General de la Producción Agrícola (REGPA). En el caso de las producciones primarias ganaderas, el Real Decreto 479/2004 de 26 de marzo establece y regula el Registro General de explotaciones ganaderas (REGA). La gestión de estos registros en Euskadi corresponde a las Diputaciones Forales, debiendo las personas productoras comunicar, al darse de alta en dichos Registros o con posterioridad, su intención de comercializar en venta directa, a fin de contar con un registro de productores y productoras que comercializan sus productos por esta vía.

Por su parte, los anteriormente mencionados requisitos comunitarios deben aplicarse a actividades que se lleven a cabo con cierta continuidad y grado de estandarización, por lo que la propia normativa contempla situaciones en las que esta aplicación directa no es posible y permite la flexibilidad, permitiendo adaptar y/o modificar los requisitos establecidos, tanto para la producción primaria como para la transformación de los alimentos, manteniéndose los objetivos de higiene contemplados en los reglamentos.

Del mismo modo, la propia normativa admite que no es viable todavía aplicar de forma general los principios del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico (APPCC) a la producción primaria, por lo que se prevé la aplicación de las Guías de Buenas Prácticas de Higiene (GBPH) en la producción primaria y etapas posteriores.

A fin de aplicar los criterios de flexibilidad previstos en la normativa europea, y en el marco de su competencia, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 76/2016, de 17 de mayo, por el que se establecen las condiciones para la adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios de diversos ámbitos de la producción agroalimentaria de Euskadi, así como el Decreto 79/2018 de 15 de mayo, por el que se crea un registro de establecimientos alimentarios de Euskadi (REACAV).

También resulta de aplicación lo dispuesto en el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el

que se regulan y se flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la UE en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan las actividades excluidas de su ámbito de aplicación, así como su desarrollo normativo por las autoridades competentes.

Además, en cumplimiento de la obligación de las administraciones competentes en la defensa y protección de los derechos de las personas consumidoras y con el fin de que éstas dispongan de la máxima información sobre los productos que consumen resultan de aplicación el Real Decreto 126/2015, de 27 de febrero, por el que se aprueba la norma general relativa a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta a la persona consumidora final y el Reglamento (CE) 1169/2011 del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de Octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada a la persona consumidora.

Por otro lado, la ordenación de la venta de proximidad, en los casos definidos como venta ambulante, son competencia municipal, según la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Adicionalmente, en mayo de 2020 la Comisión Europea presentó la Estrategia “De la Granja a la Mesa” como una de las iniciativas clave en el marco del Pacto Verde Europeo.

Su objetivo es conseguir un sistema alimentario equitativo, saludable y respetuoso con el entorno. Unos alimentos más saludables y sostenibles inevitablemente deben aunar conceptos, tales como el respeto al medio ambiente, la seguridad alimentaria y sanitaria, el compromiso de la red de productores y operadores de la cadena alimentaria por prácticas sostenibles, el desarrollo rural y el consumo responsable. La clave es lograr, entre todos los actores, un cambio en la manera en la que se producen, compran y consumen los alimentos.

La transición a un sistema alimentario sostenible medio ambiental, social y económicamente debe promover la sanidad alimentaria y la alimentación sana, y observamos con agrado que el Proyecto de Decreto siga esta línea de acción.

Vemos también que el Proyecto de Decreto aporta un valor fundamental al ordenar y sistematizar la compleja y múltiple legislación a la que está sometida la venta de proximidad en dos aspectos importantes:

- La seguridad alimentaria y el cumplimiento de los requisitos higiénico-sanitarios que deben cumplir los productos alimenticios
- El etiquetado y trazabilidad de la información alimentaria.

Además, completa algunas actividades excluidas del ámbito de aplicación de los Reglamentos de la UE en lo que respecta al suministro de pequeñas cantidades de productos primarios a la persona consumidora final. Regulación que resultaba necesaria para dar una mayor seguridad jurídica a los destinatarios de la norma.

No obstante, somos conscientes de que la realidad que viven las y los pequeños productores está muy alejada del régimen regulatorio, y, en consecuencia, este resulta de difícil cumplimiento. Entendemos, por ello, que habría que darles un tiempo para adecuarse a los cambios normativos, estableciendo un periodo transitorio.

Paralelamente, sin perjuicio de la relevancia de todo lo anterior, la intervención y fomento de la venta de proximidad requiere que se implementen otras acciones, como la mayor visibilización del sector primario y su aportación al desarrollo rural, un mayor acceso de las personas consumidoras a los productos alimentarios de proximidad o la reestructuración hacia una producción y venta más sostenible.

De hecho, nos sorprende que el proyecto derogue dos decretos que regulan precisamente medidas que van dirigidos aspectos que no tienen que ver con cuestiones higiénico-sanitarias de la venta de proximidad pero que, sin embargo, siguen siendo necesarias de cara a construir un ecosistema agropecuario-alimentario sostenible en Euskadi. Nos referimos a los decretos de promoción o apoyo para la reconversión y reestructuración de la apicultura y del viñedo. No son sustituidos por otros decretos de similares características.

En definitiva, la clarificación y complementación normativa que aporta este proyecto de decreto en aspectos higiénico-sanitarios, contribuye a constituir un ecosistema favorable a la venta de proximidad; pero debe acompañarse de otros instrumentos que ayuden a configurar ese ecosistema amigable para el efectivo desarrollo de la venta de proximidad.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Artículo 7. Requisitos de etiquetado e información alimentaria para la venta de proximidad

En los puntos 4, 5 y 6 se señala lo que se debe de hacer constar la etiqueta en los distintos supuestos. Cuando se indica la mención concreta que debe de constar en la etiqueta se señala que la mención puede ir en castellano o en euskera “en función del idioma elegido para la etiqueta”. Ahora bien, no se señala quién hace la elección y parece deducirse que no es la persona consumidora. Teniendo en cuenta que el objetivo del etiquetado es el control sanitario e información a la persona consumidora, parecería más razonable exigir que la etiqueta esté en las dos lenguas o en su caso que se oferten productos con la etiqueta en ambas lenguas y sea el consumidor o la consumidora quien elija.

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del “*Proyecto de Decreto por el que se regula la venta de proximidad de los productos alimentarios en la Comunidad Autónoma de Euskadi*”, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 9 de junio de 2022

Vº Bº de la Presidentea

Emilia M. Málaga Pérez

La Secretaria General

Olatz Jaureguizar Ugarte