

A.G.- 64/2025

INFC-2025/2471

S.G.C.- 137/2025

S.J.-259/2025

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, petición de informe preceptivo en relación con el «**Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen medidas sobre trazabilidad de las aceitunas**».

A la vista de los antecedentes remitidos y de la normativa aplicable, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. - La Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior ha instado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de decreto identificado en el encabezamiento. A la solicitud se acompaña la siguiente documentación:

- a) Proyecto de decreto, objeto de informe y Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 4 de noviembre de 2025.
- b) Primera versión del proyecto de decreto y Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 9 de julio de 2025.

- c) Informe de impacto por razón de género, firmado por la subdirectora general de Prevención de la Violencia contra la Mujer y Atención Integral a las Víctimas, por delegación de la directora general de la Mujer, el 17 de julio de 2025.
 - d) Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, firmado por su directora general el 18 de julio de 2025.
 - e) Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, firmado por su director general el 22 de julio de 2025.
 - f) Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, firmado el 22 de julio de 2025, por la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.
 - g) Informe 38/2025 de coordinación y calidad normativa sobre el proyecto de decreto, firmado por la asesora técnica de la Oficina de Calidad Normativa y la secretaria general técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, el 29 de julio de 2025.
 - h) Informes de las secretarías generales de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, firmado el 24 de julio de 2025; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, firmado el 28 de julio de 2025; de la Consejería de Digitalización, firmado el 31 de julio de 2025; de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, firmado el 21 de julio de 2025; de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, firmado el 22 de julio de 2025; de la Consejería de Sanidad, firmado el 24 de julio de 2025; de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, firmado el 28 de julio de 2025 y de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, firmado el 18 de julio de 2025, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.
- Además, consta el informe con observaciones de la Dirección General de Salud Pública, de 23 de julio de 2025, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad.

- i) En relación con los trámites de audiencia e información pública:
- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de fecha 1 de octubre de 2025, sobre el informe previo a la realización de los trámites de audiencia e información pública.
 - Resolución del director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública sobre el proyecto de decreto, firmada el 2 de octubre de 2025.
 - Segunda versión del proyecto de decreto y Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 25 de septiembre de 2025.
 - Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de fecha 24 de octubre de 2025, en el que se indica que el proyecto de decreto ha estado publicado en el Portal de Transparencia desde el 3 de octubre de 2025 al 23 de octubre de ese mismo año.
- j) Tercera versión del proyecto de decreto.
- k) Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 30 de octubre de 2025.
- l) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, firmado el 30 de octubre de 2025.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto tiene por objeto, de conformidad con su artículo 1, “*garantizar la trazabilidad de las aceitunas sin transformar desde su lugar de producción en el territorio de la Comunidad de Madrid hasta un establecimiento de almacenamiento o de transformación y elaboración, dentro del territorio regional*”.

Según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), el principal objetivo que se persigue con la norma proyectada es *“ejecutar el mandato de garantía de trazabilidad previsto en el articulado de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para defensa de la calidad alimentaria”*. Además, la MAIN explica que otra de las finalidades del proyecto es *“garantizar que todas las aceitunas que sean recolectadas lleven su correspondiente cuaderno de acompañamiento, de forma que ninguna remesa pueda ser ni recepcionada ni transformada sin su correspondiente cuaderno de acompañamiento que certifique su trazabilidad desde su producción y recolección en el campo, hasta su posterior entrada y/o transformación en las correspondientes almazaras, evitando de esta manera los robos de aceitunas que se están produciendo tanto en el campo como una vez recolectadas y enviadas a las instalaciones de almacenaje para su posterior tratamiento”*.

A tal efecto, el decreto proyectado consta de una primera parte expositiva o preámbulo, seguida de nueve artículos, estructurados en cuatro capítulos, además de una parte final integrada por dos disposiciones finales.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL.

En primer lugar, hemos de referirnos al ámbito de la normativa comunitaria, con la necesaria cita del Reglamento (CE) núm. 178/2002, del Parlamento 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, en el ámbito de las políticas comunitarias de la Unión Europea (en adelante, Reglamento (CE) 178/2002).

Dentro de los citados procedimientos para garantizar la seguridad alimentaria, juega un papel relevante el aseguramiento de la trazabilidad en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución. Tal y como señala el citado reglamento comunitario,

“la experiencia ha demostrado que la imposibilidad de localizar el origen de los alimentos o los piensos puede poner en peligro el funcionamiento del mercado interior de alimentos o piensos”.

De esta manera se considera necesario *“establecer un sistema exhaustivo de trazabilidad en las empresas alimentarias y de piensos para poder proceder a retiradas específicas y precisas de productos, o bien informar a los consumidores o a los funcionarios encargados del control, y evitar así una mayor perturbación innecesaria en caso de problemas de seguridad alimentaria”.* Asimismo, se establece la necesidad de *“asegurarse de que las empresas alimentarias o de piensos, incluidas las importadoras, pueden al menos identificar a la empresa que ha suministrado los alimentos, los piensos, los animales o las sustancias que pueden ser incorporados a su vez a un alimento o a un pienso, para garantizar la trazabilidad en todas las etapas en caso de efectuarse una investigación”* (considerandos 28 y 29 del Reglamento (CE) 178/2002).

El artículo 3.15 del citado Reglamento (CE) 178/2002, define la trazabilidad como *“la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso o con probabilidad de serlo”.*

Asimismo, su artículo 18 relativo a la *“trazabilidad”*, dispone lo siguiente:

“1. En todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución deberá asegurarse la trazabilidad de los alimentos, los piensos, los animales destinados a la producción de alimentos y de cualquier otra sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso, o con probabilidad de serlo.

2. Los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos deberán poder identificar a cualquier persona que les haya suministrado un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos, o cualquier sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso, o con probabilidad de serlo.

Para tal fin, dichos explotadores pondrán en práctica sistemas y procedimientos que permitan poner esta información a disposición de las autoridades competentes si éstas así lo solicitan.

3. *Los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos deberán poner en práctica sistemas y procedimientos para identificar a las empresas a las que hayan suministrado sus productos. Pondrán esta información a disposición de las autoridades competentes si éstas así lo solicitan.*
4. *Los alimentos o los piensos comercializados o con probabilidad de comercializarse en la Comunidad deberán estar adecuadamente etiquetados o identificados para facilitar su trazabilidad mediante documentación o información pertinentes, de acuerdo con los requisitos pertinentes de disposiciones más específicas.*
5. *Podrán adoptarse disposiciones para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo en relación con sectores específicos de acuerdo con el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 58”.*

En el ámbito estatal, debe citarse la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria (en adelante, Ley 28/2015), aprobada con el objeto de establecer la regulación básica en materia de defensa de la calidad alimentaria, y dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en relación con las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, establecida en el artículo 149.1.13 de la Constitución Española.

Esta regla competencial ha sido objeto de una exhaustiva interpretación por el Tribunal Constitucional recogida, entre otras, en su Sentencia 142/2016, de 21 de julio, dictada precisamente en relación con el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalidad de Cataluña en relación con el régimen sancionador establecido en la citada Ley 28/2015. En dicha sentencia se resume la doctrina del Tribunal Constitucional recogida, entre otras, en su Sentencia 6/2014, de 7 de junio, en la que afirma que “*bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto, como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, de 10 de junio, y 213/1994, de 14 de julio) ... el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y coordina la misma. También lo es, sin embargo, que dichas facultades de supervisión no pueden*

suponer en ningún caso que se desfigure un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica. Como tantas veces ocurre, y es aún más cierto en estas materias conectadas con la existencia de un mercado único en el que todos los factores del mismo están fuertemente interrelacionados, el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos”.

En relación con el ámbito material controvertido, la citada Sentencia 142/2016 señala que, en el sector agropecuario, como en cualquier otro sector económico “*corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional ... quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal. (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8, con cita de la STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 3) [STC 6/2014, de 7 de junio, FJ 5 a)]”.*

Por lo que se refiere al ámbito concreto de la norma proyectada, la Ley 28/2015 dispone en su artículo 10, bajo la rúbrica “*Autocontrol y trazabilidad*”, que los operadores incluidos en el ámbito de aplicación de la ley deben establecer un sistema de autocontrol de las operaciones del proceso productivo bajo su responsabilidad (artículo 10.1) y que dicho sistema debe disponer, entre otros elementos, de “*un procedimiento de trazabilidad según los requisitos establecidos por 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. Además, cuando la legislación sectorial específica así lo disponga, los operadores dispondrán del procedimiento de trazabilidad interna que ésta describa*” (artículo 10.2 letra c)). Asimismo, el artículo 10.3 en su inciso primero establece que “*los operadores deben poner a disposición de las autoridades competentes toda*

la información relativa al propio sistema de autocontrol y trazabilidad, así como la información derivada o producida por el mismo”.

Según expresa la parte expositiva de la norma proyectada, el proyecto pretende ejecutar el mandato del referido artículo 10 de la Ley 28/2015, *“garantizando el seguimiento de las aceitunas, desde su origen en el campo hasta su entrada en las almazaras o lugares de almacenaje para su posterior tratamiento, tanto si son transformadas en aceite, como si son destinadas a su consumo directo con los tratamientos oportunos”.*

La Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 26.3.1.4 de su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11ª y 13ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española. Dicha competencia implica, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional que *“el sector de la agricultura y la ganadería es de aquellos que por su importancia toleran la fijación de líneas directrices y criterios globales de ordenación así como previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, destacando que ‘...en materia de agricultura y ganadería, siendo la competencia específica de las Comunidades Autónomas ... el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2015, de 30 de abril).

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, tal como resulta del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), el cual dispone que le corresponde *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.*

Asimismo, se respeta lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, según el cual *“adoptarán la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno”*.

TERCERA. – NATURALEZA JURÍDICA Y TRAMITACIÓN.

I. El proyecto sometido a informe se configura como una disposición de carácter general, en tanto se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, definió los *“reglamentos ejecutivos”* como: *“(…) aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”*.

En este mismo sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998, ha declarado: *«La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales,*

con independencia de cualquier desarrollo material”. Y en su ulterior Sentencia 837/2018, de 22 de mayo, caracteriza los reglamentos ejecutivos en los siguientes términos: “(...) la doctrina de esta Sala precisa que son «reglamentos ejecutivos» los que la doctrina tradicional denominaba «Reglamentos de ley», entendiéndolos como aquéllos que no eran obra espontánea de la autoridad ejecutiva administrativa. Considera la Sala que son reglamentos ejecutivos los que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento. Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma o los que no hacen una innovación trascendente del ordenamiento jurídico (así, sentencia de 12 de noviembre de 2003 (Rec. 12/2002)”, doctrina también acogida en las posteriores Sentencias 750/2020, de 11 de junio y 831/2021, de 10 de junio.

En este caso, el proyecto sometido a informe se dicta en ejecución del mandato contenido en el artículo 10 de la Ley 28/2015, tal y como se indica en la parte expositiva de la norma, por lo que la norma proyectada pretende conformar el bloque normativo en la materia en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

II. Considerando que el proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria en los términos expresados en líneas anteriores, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Como es sabido, en lo referente a su tramitación, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y

simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, (Decreto 52/2021, en lo sucesivo). De acuerdo con el apartado 2 del artículo 1 es de aplicación a “los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros” (el resaltado es propio), como el que nos ocupa.

Igualmente, debemos tener en consideración el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

En primer lugar, por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN. El plan normativo para la XIII legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, no contempla el proyecto de decreto que nos ocupa, por lo que la MAIN justifica la necesidad de aprobación del proyecto, conforme a lo exigido en el artículo 3.3 del citado Decreto 52/2021, en términos que se consideran suficientes.

Además, respecto a la evaluación *ex post* a la que se refiere el indicado precepto, la MAIN no establece ningún sistema para su realización, al considerarla innecesaria con base en lo dispuesto en los artículos 3.3, 3.4, 6.1 i) y 13.2 del Decreto 52/2021. En particular, el artículo 3.3 dispone que *«En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo»*.

A juicio de esta Abogacía General, en términos generales, contemplar la forma de hacer dicha evaluación es lo más conforme al principio de control de la gestión y evaluación de

los resultados de las políticas públicas incorporado al artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015).

En dicho sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, al dictaminar proyectos de reglamentos en los que, al igual que en el actualmente informado, la MAIN respondía a la modalidad de memoria ejecutiva y se trata de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, advierte que *«el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión [...], y no puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro»* (entre otros, Dictamen 677/22, de 25 de octubre). Este criterio ha sido reiterado en posteriores dictámenes; así, en su Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, advirtió cuanto sigue:

“En cuanto a la evaluación ex post, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación ex post. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen (...) En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro” (el subrayado es nuestro).

De ahí que se deba exigir una motivación más acabada al respecto que la contenida actualmente en la MAIN, y solo en el caso de que se aprecien razones sólidas por las que se estime innecesario el análisis de los resultados de la aplicación de la norma, se omita la previsión de este tipo de análisis.

Por otro lado, el artículo 60 de la Ley 10/2019 y el artículo 4.2.a) y 5.1 del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

Sin perjuicio de dicha regla general, el apartado 4 del referido artículo 60, al igual que el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, dispensa la celebración de la consulta pública, entre otros supuestos, cuando la futura disposición no tenga un impacto significativo en la actividad económica. Este aspecto ha sido invocado en la MAIN para justificar la omisión de este trámite previo.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia la elaboración, por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de la MAIN, en su modalidad ejecutiva, la última fechada el 4 de noviembre de 2025. Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada memoria, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 / 7.5 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero, o en los más recientes 633/2023, de 29 de noviembre, 535/2024, de 12 de septiembre, 558/2024, de 19 de septiembre y 156/2025, de 27 de marzo.

En cuanto al contenido de la MAIN, cabe decir que se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021. De esta manera, la MAIN analiza los fines, objetivos perseguidos, la oportunidad y la legalidad de la norma; contempla la adecuación a los principios de buena regulación e identifica el título competencial prevalente; contiene la referencia a la falta de derogación normativa, al no existir regulación autonómica previa sobre la materia; examina los impactos de carácter económico, presupuestario y los llamados impactos sociales; describe la tramitación realizada hasta el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el resultado de la misma, así como la tramitación posterior a dicho informe; justifica la falta de inclusión en el Plan Normativo para la XIII Legislatura y finalmente se refiere a la evaluación *ex post* de la norma proyectada.

No obstante, en el examen económico del proyecto, se echa en falta un mayor análisis de las cargas administrativas que la aprobación del proyecto puede conllevar tanto para los municipios como para los principales destinatarios de la norma, esto es, titulares de explotaciones oleícolas, transportistas y establecimientos de almacenamiento o de transformación y elaboración. Resulta indudable que la norma proyectada les impone unas obligaciones adicionales, que, aunque según la MAIN no sean relevantes, exigen un análisis más detallado que el que se contempla a modo de contestación a las observaciones formuladas al informe de coordinación y calidad normativa.

El Decreto 52/2021, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

En primer lugar, conviene advertir que la MAIN hace referencia a una serie de informes previos, que no constan en la documentación examinada y que se dice han sido emitidos con anterioridad a lo que constituye la primera versión del proyecto de decreto remitido a este Servicio Jurídico, fechada en el mes de julio de 2025. En este sentido, se alude al informe 75/2024, de 17 de octubre de 2024, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración

Local; informe de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad, de 14 de octubre de 2024; informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 17 de octubre de 2024; Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 14 de octubre de 2024 e informe de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 17 de octubre de 2024.

En relación con lo que acabamos de exponer, y sin perjuicio de recordar que a las solicitudes de informe a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid “*deberá adjuntarse el expediente tramitado hasta el momento de dicha solicitud*” (artículo 14.1 del Reglamento General de la Abogacía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno), lo que indudablemente incluye todos los informes emitidos en el curso del procedimiento, este Servicio Jurídico no estima necesario recabar el complemento del expediente para la emisión de su informe, teniendo en cuenta que la MAIN realiza un análisis de las observaciones formuladas en los referidos informes y la forma que han sido acogidas en el texto proyectado, y lo que es más relevante, una vez introducidas las modificaciones oportunas se han recabado de nuevo los citados informes.

Lo dicho, sin perjuicio, de que se complete el expediente con todos los informes emitidos, lo que puede tener relevancia en los trámites posteriores como es el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, ya que dicho órgano consultivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 19.1 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, viene exigiendo que la petición de dictamen se acompañe de “*toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada*”.

Centrándonos en los informes que constan en el expediente remitido, figuran los informes de impacto social. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de la Mujer -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para

la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales- y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y por el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Familia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

De igual forma, constan, en los términos reseñados en el antecedente de hecho único, los informes de distintos centros directivos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. En concreto, se ha recabado el informe de la Dirección General de Presupuestos, emitido en sentido favorable y en virtud de las competencias que atribuye a esa dirección general el artículo 5 del citado Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. De igual modo, consta el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la referida Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, también emitido en sentido favorable y en virtud de las competencias que atribuye a ese centro directivo el artículo 7 del reiterado Decreto 230/2023.

Asimismo, consta, en la documentación remitida a esta Abogacía General, el informe 38/2025, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, se ha incorporado al procedimiento el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8.5 del referido Decreto 52/2021.

En aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente a todas y cada una de las restantes

consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid, que no han formulado observaciones a la norma proyectada. La Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad remitió el informe de la Dirección General de Salud Pública de la citada consejería, que formuló algunas observaciones que han sido acogidas en la norma proyectada, según expresa la MAIN.

Por otro lado, la MAIN, en respuesta a la sugerencia formulada en el Informe 38/2025, de coordinación y calidad normativa, recoge que no se ha estimado necesario solicitar el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

Como es sabido, el artículo 28.2 b) de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/1998), establece el informe preceptivo del Consejo de Consumo “*de las normas que afecten directamente a los consumidores*”.

Como recuerda el Dictamen 325/17, de 27 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, dicho órgano consultivo, al igual que su predecesor, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ha puesto de manifiesto la importancia de la participación de los consumidores en el proceso de elaboración de normas que les afecten, destacando la preceptiva intervención del Consejo de Consumo en dicho proceso a través del informe previsto en el citado artículo 28.2 b) de la Ley 11/1998.

En dicho Dictamen 325/17, se recogen algunos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre la relevancia de dicho informe cuando la disposición afecte a los derechos e intereses de los consumidores y la consecuencia de su omisión que es la nulidad de la disposición reglamentaria (así la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de diciembre de 2007 -recurso 199/2006- confirmada en casación por la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2010 -recurso 591/2008-).

En el caso que nos ocupa, aun siendo cierto que las medidas establecidas en la norma proyectada suponen una garantía también para los consumidores finales, tal y como recoge la MAIN, no parece resultar cuestionable que el régimen establecido en la norma

proyectada afecta esencialmente a los derechos e intereses, principalmente, de los titulares de las explotaciones oleícolas, de los transportistas y de los establecimientos de almacenamiento o de transformación y elaboración a los que se refiere el proyecto, que no se pueden considerar incluidos en el concepto amplio de consumidor que recoge el artículo 2 de la Ley 11/1998.

Por lo expuesto, no se considera que el proyecto afecte “*directamente*” a los consumidores a los efectos de recabar el informe preceptivo del Consejo de Consumo, sin perjuicio de que el mismo pudiera haber sido solicitado con carácter facultativo al amparo de las funciones que el artículo 4 del Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, otorga al Consejo de Consumo en relación con la ordenación de consumo y la defensa de los consumidores.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante resolución de la Dirección General Agricultura, Ganadería y Alimentación, se acordó la apertura de los trámites de audiencia e información pública, por un plazo de quince días hábiles, desde el 3 de octubre de 2025 hasta el 23 de octubre de ese mismo año, no habiéndose recibido ninguna alegación durante dicho trámite, según recoge la MAIN.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente informe, la tramitación del proyecto se ha acomodado a lo exigido por el ordenamiento jurídico.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Analizaremos, a continuación, el contenido del proyecto de decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”), que “*sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa*”,

como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero, y 640/2023, de 29 de noviembre, entre otros.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada, cabe referirnos en primer lugar al **título** del proyecto de decreto, respecto al que consideramos que satisface los criterios establecidos en las directrices 6 y 7, siendo claro, conciso y reflejando con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permite hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. No obstante, desde el punto de vista formal, se sugiere que se incluya el artículo “la” delante de “trazabilidad”, para construir una expresión más definida, según los criterios lingüísticos generales.

En relación con la **parte expositiva** del texto, cabe considerar que responde en líneas generales a las pautas dictadas en las directrices 11 a 16. Así, la misma carece de título, al tratarse de una disposición general de rango reglamentario, y cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto, finalidad y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No obstante, desde el punto de vista competencial se echa en falta alguna referencia a los decretos que atribuyen la competencia en la materia a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

Además, se observa que en el párrafo quinto se alude a que el artículo 18.1 del Reglamento (CE) n.º178/2002 “*prohíbe la comercialización de los alimentos no seguros*” y, sin embargo, dicho precepto relativo a la trazabilidad, responde a un contenido distinto al referir que “*en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución deberá asegurarse la trazabilidad de los alimentos, los piensos, los animales destinados a la producción de alimentos y de cualquier otra sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso, o con probabilidad de serlo*”. El precepto del referido reglamento comunitario que regula la prohibición que cita la parte expositiva es el artículo 14. En cualquier caso, conforme al objeto de la norma proyectada, parece más apropiada la referencia al contenido del artículo 18.1 que hemos transcrito, que a la prohibición de comercialización de los alimentos no seguros que regula el referido artículo 14, por lo que se conmina a su revisión.

Por otro lado, la parte expositiva contiene una referencia expresa a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), así como en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose debidamente la adecuación del decreto proyectado a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada, entre otros, en los Dictámenes de 18 de enero de 2018 y de 11 de mayo de 2021.

También contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, siguiendo en este punto el criterio mantenido por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, así su Dictamen 392/25, de 21 de julio, entre otros muchos, se observa que a la hora de mencionar los trámites seguidos en la elaboración de la norma se citan más trámites que los que resultan relevantes “y, además no se mencionan otros de relevancia, como los de audiencia e información pública”, lo que contradice la directriz 13.

Asimismo, y con el propósito de contribuir a la mejora técnica del proyecto, en la parte expositiva se observa lo siguiente:

- En el párrafo segundo, la expresión “del que España es país puntero” debe sustituirse por “de la que España es país puntero”, ya que viene referida a “la producción”.
- En el párrafo cuarto, el adverbio «dónde» debe figurar acentuado.
- En el párrafo quinto, debe tenerse en cuenta que la segunda vez que se cite el Reglamento (CE) n.º178/2002, de 28 de enero de 2002 en la parte expositiva puede realizarse de esta manera, sin necesidad de indicar en el texto como se va a efectuar “en adelante” la cita, conforme a la directriz 80. Esta misma observación es trasladable al párrafo noveno en relación con la cita del Decreto 52/2021, debiéndose ajustar las citas posteriores a la directriz 80, en cuanto a la forma de abreviarse, señalando únicamente “tipo, número y año, en su caso, y fecha”, suprimiéndose la expresión “del Consejo de Gobierno”.

En este mismo párrafo, resultaría más correcto aludir al «apartado 1 del artículo 18», al hacerse más adelante referencia separada al apartado 4. Por su parte, la perífrasis verbal «deberán estar» habría de ser sustituida por el subjuntivo «deban

estar» -o, si se prefiere, simplemente por «*estén*», al formar parte de una oración subordinada. Y, precediendo al sustantivo «*documentación*», debería incluirse el artículo «*la*».

- En el párrafo sexto, la cita del artículo 10.2 de la Ley 28/1015 no es completa, puesto que solo se reproduce el contenido de la letra c) del referido apartado 2 del artículo 10, por lo que deberían introducirse tres puntos entre paréntesis para tras los dos puntos y antes de la letra c), para salvar la parte omitida e indicar que la cita es parcial.
- En el párrafo séptimo, la transcripción del artículo 10.3 de la Ley 28/2015, no es completa, por lo que debería indicarse que se trata de su párrafo primero.
- En el párrafo octavo, debería sustituirse el verbo ejecutar por desarrollar, puesto que el decreto proyectado no ejecuta la Ley 28/2015, sino que la desarrolla.
- En el párrafo relativo al principio de transparencia, se sugiere cambiar la referencia a los “*afectados*” por otra más apropiada jurídicamente como “*ciudadanos*”.
- En el párrafo siguiente, relativo al principio de eficiencia, la palabra “*administración*” debe escribirse con mayúscula inicial al referirse a una institución, según los criterios lingüísticos generales.
- En el párrafo decimosexto, la referencia a la “*Constitución*” debe hacerse por su nombre “*Constitución Española*”, según la directriz 72.
- De acuerdo con las reglas lingüísticas generales y conforme al uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos, el cargo de consejero que figura en la fórmula de promulgación debe escribirse con minúscula inicial.
- Finalmente, a efectos de puntuación, siguiendo los criterios de la Real Academia Española, cuya observancia ordena la directriz 102, deberían suprimirse determinadas comas, como la que precede a la conjunción “y” en el párrafo primero, la que separa la correlación de preposiciones en el párrafo tercero (“*desde (...), hasta*”) o la que separa la conjunción copulativa en el párrafo noveno (“*tanto (...), como*”). En cambio, resultaría adecuado el uso de coma en el párrafo cuarto, tanto a continuación de la conjunción “*que*” -para acotar la oración subordinada “*en caso de que se produzca alguna incidencia*”- como tras “*aceituna*”; en el párrafo

quinto, tras “*En concreto*”; así como en el párrafo octavo, después de “*Mediante este decreto*”.

En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de decreto, la conforman nueve artículos estructurados en cuatro capítulos, respectivamente referidos a (i) disposiciones generales, (ii) registro y documentación de acompañamiento, (iii) inspección y régimen sancionador y (iv) coordinación y colaboración entre administraciones.

Comenzando por el **capítulo I**, relativo a disposiciones generales, se compone de dos artículos, el **artículo 1** que engloba el objeto y el ámbito de aplicación y el **artículo 2** relativo a definiciones. En relación con ello, se ha de observar que dicha composición contradice la ordenación interna que para esta parte de la norma establece la directriz 12, esto es, objeto, definiciones y ámbito de aplicación.

Según acabamos de indicar, el **artículo 1** establece el objeto de la norma, esto es “*garantizar la trazabilidad de las aceitunas sin transformar*” y el ámbito de aplicación, que se circunscribe, como no podía ser de otra manera, al ámbito del territorio de la Comunidad de Madrid, al indicar “*desde su lugar de producción en el territorio de la Comunidad de Madrid hasta un establecimiento de almacenamiento o de transformación y elaboración, dentro del territorio regional*”.

No cabe duda que el objetivo final de la norma es el que expresa el mencionado artículo 1, si bien, se trata de un contenido motivacional más propio de la parte expositiva de la norma, según la directriz 26. Tal y como resulta de la MAIN y del contenido del proyecto, el objeto de la norma abarca un procedimiento de registro y documentación, un régimen de control e inspección, así como un sistema de coordinación y colaboración entre administraciones, que convendría destacar en la redacción del referido artículo 1, a fin de dotar al mismo de mayor completitud y precisión.

Por otro lado, tal y como está redactado el artículo 1, en nuestra opinión, no establece de manera clara su aplicación a los transportistas, al mencionar exclusivamente a los productores y a los establecimientos de almacenamiento o de transformación y

elaboración, cuando la norma proyectada también establece obligaciones para aquellos. En relación con ello, debe tenerse en cuenta, como después veremos, que el artículo 5.4 de la norma proyectada contempla la obligación de que quienes transporten los productos agrícolas, exhiban y faciliten copias de los documentos regulados en el artículo 4 a las autoridades competentes, por lo que parece obligado que el artículo 1 también mencione expresamente a los transportistas.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Como hemos dicho, el **artículo 2** de la norma proyectada contempla las definiciones en dos apartados. En el primero, se reproducen múltiples definiciones del artículo 3 del Reglamento CE n.º 178/2002 y una única definición adicional, la de “*calidad alimentaria*”, en los mismos términos que el artículo 4 de la Ley 28/2015. En este punto, debe tenerse en cuenta la directriz 4, que considera incorrecta la reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias con carácter general, salvo que ello pueda resultar necesario para la mejor o más adecuada comprensión de la norma. Téngase en cuenta, a estos efectos, que tanto la Ley 28/2015 como el Reglamento CE n.º 178/2002 son normas de aplicación directa y, por tanto, su reiteración generalizada resulta innecesaria e improcedente.

A mayor abundamiento, se observa que algunas de las definiciones (así por ejemplo empresa alimentaria, explotador de empresa alimentaria, o comercio al por menor) no encuentran después ninguna referencia en el contenido del articulado del proyecto, al margen de que muchas de ellas, al responder al contenido de unas normas con un objeto mucho más amplio que el de la norma proyectada, incluyen referencias (piensos, animales de abasto, etc.) que se reputan innecesarias para la mejor comprensión de algunos de los términos empleados en el proyecto, en contra de lo dispuesto en la directriz 17, y que incluso pueden generar confusión sobre el ámbito de aplicación del proyecto.

Por ello, se recomienda una revisión de las mencionadas definiciones, manteniendo solo aquellas estrictamente necesarias para la comprensión del texto, o bien proceder directamente a la sustitución del apartado 1 por una remisión general al Reglamento CE

n.º 178/2002, similar a la que se realiza, por ejemplo, en el artículo 3.1 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición (en adelante, Ley 17/2011).

Además, la cita que el artículo 2.1 del proyecto hace al referido Reglamento CE n.º 178/2002, debe hacerse completa al ser la primera vez que se cita en la parte dispositiva de la norma, atendiendo a lo dispuesto en la directriz 80.

El apartado 2 del artículo 2 contiene algunas definiciones propias de la norma proyectada, más adecuadas que las expresadas en el apartado anterior para comprender algunos de los términos del proyecto. No obstante, se echa en falta alguna definición como, por ejemplo, la de “*establecimiento de almacenamiento o de transformación y elaboración*” que contiene el artículo 1 del proyecto y que sería importante delimitar en la norma proyectada. En relación con ello, debería aclararse el concepto de “*transportistas en origen*”, en la medida que se refiere a las personas físicas o jurídicas que trasladen las aceitunas desde su lugar de producción “*hasta el establecimiento de transformación*”, lo que parece dejar fuera de la definición a los establecimientos de almacenamiento y a los de elaboración, incluidos en el objeto y ámbito de aplicación de la norma proyectada. Asimismo, convendría precisar el concepto de “*aceituna sin transformar*” que se contempla en el artículo 3 de la norma proyectada y que resulta relevante para determinar las obligaciones de registro.

Deteniéndonos en este extremo, se observa, además, que a lo largo de la parte dispositiva del decreto proyectado se emplea de forma prolija, a la par que asistemática, la referencia a “*establecimientos*”. Así, mientras que en el artículo 1, según se ha avanzado, se emplea la terminología de “*establecimiento de almacenamiento o de transformación y elaboración*”, el artículo 2.2.d) se refiere al “*establecimiento de transformación en aceite o en cualquier otro tipo de alimento*”; el artículo 3.2, a los “*establecimientos de recepción de aceitunas sin transformar*”; el artículo 4, en sus apartados 1.g) y 7, al “*establecimiento en el que se van a entregar las aceitunas*”; el artículo 4.6, al “*establecimiento de destino*”, y el artículo 8.1 a los “*establecimientos de recepción de aceitunas*”. A ello se suman otros preceptos que se refieren simplemente al “*establecimiento*”, sin mayor concreción, como son los artículos 3.2, 4.3 y 7.3. En el bien entendido de que, en todos los casos señalados, la norma quiere

referirse a la misma clase de establecimientos, razones de seguridad jurídica hacen imperiosa la unificación de la terminología empleada a lo largo del texto.

Desde el punto de vista formal, en la letra c), se sugiere que no se diga que el Cuaderno de Acompañamiento y Trazabilidad de Aceituna “*en adelante*” se va mencionar como CATA, ya que no se corresponde con la realidad del texto, en tanto que el artículo 4, en su título, incluye la denominación sin siglas, lo que, por otra parte, se reputa correcto, siendo a partir del referido artículo 4 cuando, si se estima oportuno, pueden utilizarse las siglas, cuyo empleo resulta admitido por el apéndice V.b) de las directrices. En todo caso, debería unificarse la denominación de dicho cuaderno, ya que en el artículo 2 se utiliza la inicial mayúscula en todos los términos del nombre, y no ocurre igual en el resto de la norma, empleándose minúscula inicial.

Para concluir, en la letra d), se sugiere la supresión del inciso final “*susceptible de ser consumido o comercializado*”, puesto que cualquier alimento, por definición, presenta tales cualidades, al ser “*cualquier sustancia o producto destinado a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no*” (artículo 2 del Reglamento CE n.º 178/2002).

El **artículo 3** regula las obligaciones de inscripción y registro.

En cuanto a la inscripción, el apartado 1 establece que los titulares de las explotaciones oleícolas, “*deberán constar inscritos en el Sistema de Información de Explotaciones Agrarias (en adelante, SIEX) para acreditar su condición de productor y el ejercicio de su actividad a los efectos de trazabilidad*”.

En relación con lo expresado, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola (en adelante, Real Decreto 1054/2022), establece y regula, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el régimen de la política agrícola común (PAC), tres

herramientas informáticas, entre las que se encuentra el Sistema de Información de Explotaciones Agrarias (SIEX).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1, párrafo primero, del Real Decreto 1054/2022, el SIEX *“se configura como un conjunto de bases de datos y registros administrativos interconectados, que contiene la caracterización de las explotaciones agrarias y empresas conexas de España”*, significándose en el apartado 2 que *“el SIEX será interoperable con el Registro Autonómico de Explotaciones Agrícolas y demás registros públicos en el ámbito agrario previstos en la disposición adicional tercera y se perseguirá su interoperabilidad con otras bases de datos, catálogos y registros administrativos dependientes de otros departamentos que sean relevantes para la caracterización de las explotaciones agrarias de España”*.

En la parte expositiva del citado Real Decreto 1054/2022 se describe el SIEX en los siguientes términos: *«un conjunto de base de datos y registros administrativos interconectados» (artículo 4.1) en el que «se integrarán de oficio (...), sin necesidad de que los titulares de las explotaciones ganaderas o empresas conexas correspondientes realicen actuación adicional ninguna», los datos que constan en los registros, sistemas y bases enumerados en la disposición adicional tercera -tales como el Registro General de Explotaciones Ganaderas, el Registro Nacional de Organizaciones de Productores y Asociaciones de Organizaciones de Productores, el Registro General de Operadores de Producción Ecológica, el Sistema Nacional de Información de Razas o la base de datos PROLAC-. Se trata de una suerte de plataforma y repositorio que integra toda la información con incidencia sobre el sector agropecuario que ya obra en poder de la Administración. Con este sistema, los agricultores seguirán poniendo a disposición de la comunidad autónoma o de la Administración General del Estado, según los casos, los datos que ya tienen la obligación de comunicar en la forma prescrita en las disposiciones normativas que les imponen tal obligación en la actualidad y dicha información se volcará en el SIEX, que, de este modo, concentrará toda la información con incidencia sobre el sector agropecuario que los particulares han de remitir a la Administración por distintas vías, facilitando sus labores de cumplimentación de obligaciones administrativas».*

Como recoge la Sentencia del Tribunal Supremo 1257/2025, de 8 de octubre (rec. 276/2023), *“en el SIEX se integra de oficio por la Administración información de la que ya*

dispone, sin que el titular de la explotación tenga que realizar actuación alguna. El acceso a esa información por parte del titular de la explotación sí exige -dado el formato de esta herramienta- la utilización de medios electrónicos”.

De acuerdo con lo expresado, no se entiende la obligación de constar inscritos en dicho sistema que establece el artículo 3.1 de la norma proyectada, en tanto que, como hemos dicho, no depende de los titulares de la explotación constar en el SIEX, ya que “*sin que el titular de la explotación tenga que realizar actuación alguna*”, dicho sistema recopila de oficio información de otros registros en los que sí puede ser obligatoria la inscripción por parte de los titulares de las explotaciones agrarias, como son los que recoge el artículo 6.3 y la disposición adicional tercera del Real Decreto 1054/2022.

El apartado 2 del artículo 3, impone a los titulares de las explotaciones oleícolas la obligación de llevar un registro de “*las entradas y salidas de aceitunas sin transformar, desde su unidad de producción hasta un establecimiento acompañados por los documentos que se regulan en el artículo siguiente*”.

En nuestra opinión, dicho apartado incluye algunas imprecisiones. En primer lugar, la utilización del término “*establecimiento*”, sin concretar la actividad del mismo, genera confusión. Entendemos, en consonancia con lo que se expuso a propósito del examen del artículo 2, que se refiere a los establecimientos que menciona el artículo 1 del proyecto “*establecimiento de almacenamiento o de transformación y elaboración*”, por lo que debería concretarse en el texto, y ello sin perjuicio de la necesaria definición de dichos establecimientos que hemos observado al hilo del comentario al artículo 2.2 de la norma proyectada. Asimismo, no se alcanza a comprender el último inciso de dicho artículo 3.2, cuando dice “*acompañados por los documentos que se regulan en el artículo siguiente*”; en primer lugar, porque la expresión “*acompañados*” no guarda correlación con los términos del párrafo y, en segundo lugar, porque tal y como está redactado, no se entiende cómo se relaciona el registro que regula el artículo 3.2 con el denominado CATA.

En todo caso, debe aclararse en el artículo 3.2 cuáles son los datos que deben hacer constar los titulares de las explotaciones oleícolas en el referido registro, lo que resulta relevante



de cara al control, inspección y sanción por parte de la Administración que se contempla en el capítulo III de la norma proyectada.

El artículo 3.3 del proyecto se refiere a la obligación de registro de “*los establecimientos de recepción de aceitunas sin transformar*”. Una vez más surge la duda sobre a qué tipo de establecimiento se está refiriendo la norma y si son los referidos en el artículo 1 de la norma proyectada, lo que demanda la unificación de los términos empleados en el proyecto con el objeto de evitar la confusión que genera la norma en perjuicio de la seguridad jurídica.

Como hemos señalado en relación con el artículo 3.2, también en este caso deben concretarse los datos que se deben hacer constar en el registro, pues el párrafo “*que relacione unas y otras (entradas y salidas), con uno de los documentos de acompañamiento de aceitunas a que se refiere el artículo 4.1 de este decreto y con los demás documentos de trazabilidad, de forma adecuada para verificar las existencias de dichos productos, su procedencia y su destino*”, resulta muy impreciso en cuanto a los datos que deben registrarse, al margen de que utilice el plural para referirse a los documentos de acompañamiento de aceitunas, cuando como hemos dicho, el artículo 4.1 solo alude al CATA y desconocemos a que documentos se refiere cuando menciona “*los demás documentos de trazabilidad*”.

Por otro lado, tampoco se alcanza a comprender la obligación de mantener dos años “*el sistema documentado de registro de entradas y salidas*”, pues parece que el sentido de la norma sería dotar de carácter indefinido el sistema de registro, sin perjuicio de que fueran las anotaciones del registro o los documentos extendidos con motivo de las mismas los que se mantuvieran durante el plazo de dos años, desde la anotación o desde la elaboración del documento. Si quiere referirse al CATA, resultaría redundante con el artículo 4.6 de la norma proyectada cuando señala que “*los propietarios de las aceitunas y la persona titular del establecimiento de destino, conservarán sendos originales del cuaderno de acompañamiento y trazabilidad de la aceituna (CATA) durante un plazo de dos años, desde su fecha de emisión*”.

Asimismo, tampoco se entiende, y la MAIN no lo explica, por qué se impone dicha obligación -si viniera referida a las anotaciones del registro- únicamente a los establecimientos de recepción y no, a los titulares de las explotaciones oleícolas. Debería aclararse este extremo.

Finalmente, el apartado 4 del artículo 3, en cuanto a las anotaciones en los registros, reproduce literalmente el artículo 5.3 del Decreto 5/2015, de 23 de enero, del Consell, por el que se regula la obligación de mantener la trazabilidad en los productos agrícolas de la Comunitat Valenciana desde su origen a su primera comercialización, acogiendo las observaciones formuladas en relación con el proyecto de decreto por el Dictamen 644/2014, de 21 de noviembre, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

A pesar de ello, existen algunas sugerencias de mejora respecto de este apartado. Así, en su párrafo introductorio, parece incompleta la expresión “*deberán ser de tal forma que*”, por lo que resultaría conveniente modificarla por “*deberán ser practicadas de tal forma que*”. En la letra a), convendría suprimir la coma, ya que altera el significado pretendido de la frase. En la letra b), el verbo deber habría de figurar en subjuntivo (“*que deban conservarse*”). En la letra c), el empleo del paréntesis no parece propio de un texto normativo, siendo preferible su sustitución por una coma o, incluso, la supresión de su contenido, ya que la aclaración no parece imprescindible. Y, en la letra d), debe eliminarse el inciso “*o inscripción*”, ya que a lo largo de la norma solo se contempla la práctica de anotaciones registrales, sin que se diferencie entre ambos conceptos, como sucede en otros registros públicos.

El **artículo 4** se refiere al “*Cuaderno de acompañamiento y trazabilidad de aceituna (CATA)*”.

El apartado 1 incide en la misma confusión que hemos expuesto en líneas anteriores al utilizar una terminología distinta y menos apropiada (“*destinatario de la instalación a cuyo destino vayan dirigidas*”) que la empleada en el artículo anterior para referirse al establecimiento de recepción de las aceitunas, lo que de nuevo plantea la duda sobre a qué tipo de establecimiento se está refiriendo la norma y si son los referidos en el artículo

1 de la norma proyectada. Insistimos en la necesidad de unificar los términos empleados en el proyecto con el objeto de evitar la confusión que genera la norma en perjuicio de la seguridad jurídica.

En ese mismo apartado, no parece oportuno incluir la definición del CATA como “*cuaderno de registro*”, cuando ya se ha hecho constar su definición en el artículo 2.2 del proyecto en otro sentido. Asimismo, se prevé que el mismo deba extenderse “*en dos ejemplares originales o autocopiativos*”, lo que implica que necesariamente habrá de ser un cuaderno físico, imposibilitando su digitalización futura sin un cambio normativo, lo que se significa a efectos de su consideración.

En cuanto a los datos que deben constar en el CATA, se sugiere que en la letra b) se suprima la expresión “*del documento*” tras el sustantivo “*aceituna*”; en la letra d) debería decirse “*peso estimado en kilogramos escrito en letra*” y en la letra g) corregir la errata “*dominación*” por “*denominación*”. Además, debe utilizarse punto y aparte al final del enunciado de la letra c).

Debiera precisarse, de otra parte, el alcance de la previsión que incorpora la letra f), pues su redacción resulta confusa (“*nombre y apellidos y documento nacional de identidad (DNI), manuscrito y rúbrica de la persona que suscribe como propietario de las aceitunas o como persona que actúa en su nombre*”), además de reiterar, en parte, lo consignado en la letra a) (“*el propietario de las aceitunas identificado por su nombre y apellidos o denominación social y su número de identificación fiscal (NIF)*”). Se hace necesario, por ello, revisar tal extremo. E igualmente, no se comprende la razón por la que el nombre, apellidos y DNI han de figurar “*manuscritos*” en los tiempos actuales, o que se exija la “*rúbrica*” de la persona sin posibilitar su firma electrónica.

En el apartado 3 debe concretarse la referencia al “*establecimiento*” en los términos que venimos indicando en este informe con el objetivo de unificar los términos empleados en el proyecto. Además, deben explicarse en el texto las siglas “*PAC*”, sin perjuicio de su posterior inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante».

En el apartado 4 debe sustituirse “*cuaderno de acompañamiento*” por las siglas, CATA, o, en su caso, utilizar la denominación completa. Además, debe suprimirse la expresión “*previsto en el presente decreto*”, conforme a la directriz 69.

El apartado 5, relativo a los supuestos de aceitunas sin transformar con un peso inferior a los veinticinco kilogramos, se pronuncia en idéntico sentido que el artículo 3.1 inciso final del Decreto 71/2025, de 8 de julio, de trazabilidad de uvas y aceitunas, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, recogiendo la particularidad de que dichas aceitunas estén dirigidas al autoconsumo, tal y como sugirió el Consejo de Consultivo de Extremadura en su Dictamen 80/2016, de 6 de octubre. No obstante, en la norma proyectada, debería aclararse a qué documentos se refiere cuando dice que no serán necesarios en el caso de aceitunas sin transformar con peso inferior a los veinticinco kilogramos, pues en los apartados anteriores se alude a otros documentos, además del CATA, cuya obligatoriedad puede venir impuesta por otra normativa.

En el apartado 6, puede suprimirse la denominación completa del CATA y utilizar solo las siglas. Asimismo, se hace extensible la observación realizada en relación con el apartado 1 a propósito de la obligación de conservar “*sendos originales*”, constriñendo su formato al físico o en papel.

En el apartado 7, además de unificar la referencia al “*establecimiento de entrega de las aceitunas*”, en los términos que venimos indicando en este informe, en la letra e) debería decirse “*peso en kilogramos escrito en letra*”. En la letra f), debería optarse por un orden ascendente (hora, día, mes y año) o descendente (año, mes, día y hora). Además, debe utilizarse punto y aparte al final del enunciado de cada letra.

Por otro lado, como hemos apuntado al comentar el artículo 1 del proyecto, el artículo 5.4 contempla la obligación de que quienes transporten los productos agrícolas exhiban y faciliten copias de los documentos regulados en el artículo 4 a las autoridades competentes, si bien el referido artículo 4 al contemplar la regulación del CATA, no menciona a los transportistas, ciñéndose a los propietarios de explotaciones oleícolas y al

establecimiento de destino de las aceitunas. Por razones de seguridad jurídica y garantía de los intereses de dichos transportistas, se impone que el artículo 4 articule la forma en que los responsables del traslado de las aceitunas van a disponer de un documento que están obligados a exhibir a las autoridades, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.4, y cuyo incumplimiento podría llevar aparejada la correspondiente sanción.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **capítulo III**, relativo a “*Inspección y régimen sancionador*”, se inicia con el **artículo 5** que pretende regular el control e inspección, según resulta del título de dicho precepto.

En nuestra opinión, el artículo aborda de una manera poco precisa las funciones de control e inspección al acudir a conceptos abiertos e indeterminados.

Así, en primer lugar, el apartado 1, después de establecer la competencia de la consejería competente en materia de agricultura y alimentación para el ejercicio de la función de control, lo circunscribe de manera genérica y amplia “*al cumplimiento de la legislación agroalimentaria*”. Dicha previsión no parece razonable, pues debería ceñirse al ámbito concreto en el que desenvuelve la norma proyectada y que se limita al ámbito de las obligaciones establecidas en el texto en relación con la trazabilidad de las aceitunas.

A propósito del órgano competente, este apartado alude a “*la consejería competente en materia de agricultura y alimentación*”, frente a las referencias contenidas en los artículos 4.1, 7.3, 7.4 y 8.1, así como la disposición final primera, a “*la consejería competente en materia de agricultura*”.

Asimismo, el apartado 2 contiene la referencia a que el control, además de por la Administración, se podrá realizar “*por cualquiera de los mecanismos previstos en la legislación vigente*”, lo que resulta claramente indeterminado, a la par que innecesario, siendo un apartado que podría suprimirse. La misma indeterminación se aprecia en la expresión “*de forma indirecta en otras actuaciones de las autoridades competentes*” que

contempla el apartado 3. Ambos aspectos requieren un esfuerzo de concreción para evitar que la seguridad jurídica se vea comprometida.

El apartado 4 contempla la obligación de que quienes transporten los productos agrícolas exhiban y faciliten copias de los documentos regulados en el artículo 4 a las autoridades competentes, por lo que se hace preciso, como hemos dicho, que el artículo 4 articule la forma en que los responsables del traslado de las aceitunas van a disponer de un documento que están obligados a exhibir a las autoridades.

Finalmente, cuando el párrafo último del artículo 5 habla de “*trazabilidad de los productos*”, debería decirse “*trazabilidad de las aceitunas*”, que es el objeto de la norma. Por su parte, el verbo del primer párrafo deberá figurar en plural (“*estarán sometidos*”). Y en el segundo párrafo, carece de sentido la redacción cuando dice que las inspecciones “*atenderán a comprobar (...) el ejercicio de la responsabilidad de los operadores*”, por lo que debe revisarse.

El **artículo 6** de la norma proyectada bajo el título “*Actuaciones en caso de incumplimiento*” -que figura sin cursiva, a diferencia de los títulos de los restantes preceptos- pretende regular las infracciones administrativas a las que pueden dar lugar los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el proyecto, pero lo hace de una manera reprochable, en tanto que, a nuestro juicio, no respeta los principios del procedimiento sancionador al remitirse a las infracciones tipificadas “*en alguna de las leyes vigentes que les sean de aplicación por razón de la materia*” y cita de manera ejemplificativa y abierta, la Ley 28/2015 y la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal (en adelante, Ley 43/2002).

Tal y como señala la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 481/17, de 23 de noviembre, “*por seguridad jurídica y en respeto al principio de legalidad y tipicidad del régimen sancionador no es posible efectuar una remisión genérica sin señalar específicamente las normas básicas estatales y las de la Comunidad de Madrid vigentes en las que se recoge el régimen de infracciones y sanciones aplicable...*”.

Pero es que, además, en este caso, al margen de no especificarse la normativa de aplicación, las dos normas que se citan de manera ejemplificativa, como hemos dicho, plantean problemas en su aplicación.

En primer lugar, porque el régimen de infracciones previsto en la Ley 28/2015 (artículos 13, 14 y 15), fue declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2016, de 21 de julio, al considerar que dichos preceptos “*contienen una tipificación de las infracciones en materia de calidad alimentaria que, dado su carácter amplio y omnicompreensivo, combinado con su alto grado de minuciosidad y detalle, considerando también su aparente falta de conexión (en numerosos casos) con el régimen sustantivo básico contenido en la propia Ley, vacía de contenido la competencia normativa autonómica ... exceden la competencia estatal del art. 149.1.13 CE*”.

Por otro lado, por lo que atañe a la Ley 43/2002, se ha puesto de manifiesto en el expediente la dudosa relación entre el objeto de la norma proyectada y el ámbito de aplicación de la citada ley estatal.

En efecto, la referida ley, según recoge su artículo 1.1 tiene como fines:

- “a) Proteger los vegetales y los productos vegetales de los daños ocasionados por las plagas.*
- b) Proteger el territorio nacional y el de la Unión Europea, de acuerdo con la normativa fitosanitaria comunitaria, de la introducción de plagas de cuarentena para los vegetales y los productos vegetales u otros objetos, y evitar la propagación de las ya existentes.*
- c) Proteger los animales, vegetales y microorganismos que anulen o limiten la actividad de los organismos nocivos para los vegetales y productos vegetales.*
- d) Prevenir los riesgos que para la salud de las personas y animales y contra el medio ambiente puedan derivarse del uso de los productos fitosanitarios.*
- e) Garantizar que los medios de defensa fitosanitaria reúnan las debidas condiciones de utilidad, eficacia y seguridad”.*

En relación con ello, las obligaciones que se establecen en la norma van orientadas a la consecución de dichos objetivos y por tanto las infracciones se cohonestan con dichas obligaciones, que poco tienen que ver con el objeto de la norma proyectada.

La MAIN explica que la remisión a dicha ley se realiza porque *“no es posible remitirse al régimen sancionador establecido en la Ley 28/2015, de 30 de julio, dado que éste fue declarado inconstitucional por STC 142/2016 y ante la situación de que la Comunidad de Madrid no cuenta con una ley propia relativa a la calidad normativa, se consideró aplicable el régimen sancionador establecido en los capítulos II y III del título IV de la citada Ley 43/2002, de 20 de noviembre, ya que, aunque en varios apartados de los mismos se refiere a productos fitosanitarios, tiene otros relativos a los requisitos de comercialización de los productos vegetales que pueden ser compatibles con la regulación de la trazabilidad de las aceitunas”*.

Sin embargo, lo que se plantea es una aplicación por analogía de las normas sancionadoras administrativas, proscrita por el principio de tipicidad que en el ámbito administrativo recoge el artículo 27 de la Ley 40/2015 cuyo apartado 4 señala que *“las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”*.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 229/2007, de 5 de noviembre:

“la garantía material del principio de legalidad comporta el mandato de taxatividad o certeza, que se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas punibles y de sus correspondientes sanciones (lex certa). Esta exigencia tiene implicaciones no sólo para el legislador, sino también para los órganos judiciales. En su labor de interpretación y aplicación de las leyes penales, estos últimos se hallan también sometidos al principio de tipicidad, en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a la ley penal (SSTC 133/1987, de 21 de julio, FJ 5; 182/1990, de 15 de noviembre, FJ 3; 156/1996, de 14 de octubre, FJ 1; 137/1997, de 21 de julio, FJ 6; 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 4; 232/1997, de 16 de diciembre, FJ 2) y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía in malam partem (SSTC 81/1995, de 5 de junio, FJ 5; 34/1996, de 11 de marzo, FJ 5; 64/2001, de 17 de

marzo, FJ 4; 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 12), es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas mismas determinan”.

En definitiva, la tipificación de las infracciones administrativas que establece el artículo 6.1 de la norma proyectada no respeta los principios de la potestad sancionadora administrativa.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En relación con lo expresado, cabe señalar que el artículo 50 de la Ley 17/2011 contiene un catálogo de infracciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición, en el que se tipifican, entre otras, *“El incumplimiento de las disposiciones establecidas por la legislación específica en materia de documentación y registros de empresas o, en su caso, establecimientos, y de sus productos”* (apartado 1.a) o *“La ausencia o deficiente aplicación, por parte de las empresas de alimentos o piensos, de las técnicas de autocontrol exigidas por la legislación de aplicación y, en particular, de la documentación que permita la correcta trazabilidad de los alimentos o piensos”* (apartado 1.d).

Habida cuenta de ello, la incorrecta remisión al régimen sancionador de las dos leyes que se citan en el artículo 6.1 proyectado podría sustituirse por otra a la Ley 17/2011, suprimiendo en todo caso el carácter ejemplificativo con el que se realiza la alusión a las dos normas actual y erróneamente citadas.

Con respecto a lo manifestado, cabe señalar que resulta indudable la correlación que existe entre la calidad y la seguridad alimentaria, siendo la trazabilidad uno de los pilares sobre los que se asientan tanto la Ley 28/2015 como la referida Ley 17/2011. Por ello, también resulta cierta la concurrencia de competencias sobre la materia, tal y como se ha puesto manifiesto en el expediente por la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad. Ahora bien, entendemos que ello no impide el que se pueda acudir al régimen de infracciones y sanciones dispuesto en la citada Ley 17/2011, en tanto que se circunscriba al marco de las obligaciones establecidas en el proyecto de decreto y ello sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a la citada Dirección General

de Salud Pública en lo que exceda de dicho marco y en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad alimentaria.

Por otro lado, el apartado 2 del artículo 6 de la norma proyectada regula las medidas provisionales que se pueden adoptar “*si en el transcurso de los controles, inspecciones o averiguaciones realizadas por las autoridades competentes se constatará, tanto en origen, durante el transporte o circulación como en destino, una ausencia de justificación de la procedencia de los productos agrarios*”. Dicha previsión, al margen de que debería venir referida a las aceitunas y no a los productos agrarios, dado el ámbito de aplicación de la norma proyectada, coincide con la regulación establecida en el artículo 9 de la Ley 28/2015, relativo a las medidas cautelares y que permite a los funcionarios inspectores la inmovilización cautelar de los productos alimenticios o alimentos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley en caso de apreciación de un posible incumplimiento.

Ahora bien, el citado artículo 6.2 del proyecto establece la posibilidad de que la retirada del mercado puede ser “*precautoria o definitiva*”; esto último, es decir la retirada definitiva, resulta incompatible con el propio concepto de medidas cautelares o provisionales, en tanto que, como su propio nombre indica y confirma la regulación establecida en el ámbito administrativo, con carácter general, en el artículo 56 de la Ley 39/2015 y de manera particular, en la Ley 28/2015 (artículo 9 y 18), se trata de medidas de eficacia temporal limitada al fin que pretenden garantizar.

Al mismo tiempo, la referencia a que las medidas provisionales se adoptarán “*por el funcionario*” debe ser sustituida por “*por el órgano competente*”, o similar, atendiendo al principio de competencia de los órganos administrativos, en consonancia con el cual el artículo 56.1 de la Ley 39/2015 acertadamente previene que “*Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer (...)*”.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

En relación con el artículo 7.1 del proyecto, se dan por reproducidas las observaciones que hemos formulado al hilo del comentario al artículo 6.1, en tanto que contiene una remisión al régimen sancionador establecido en la Ley 43/2002.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Al mismo tiempo, se sugiere suprimir de este primer apartado el inciso “*contra el patrimonio u otros bienes jurídicos*”, tanto por innecesaria como por inexacta, toda vez que la interdicción de concurrencia de sanciones penales y administrativas, consagrada en el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, se refiere a aquellos supuestos en que se aprecie identidad de hechos, sujetos y fundamento.

En lo que respecta al artículo 7.2, debe revisarse la deficiente redacción inicial, de la que pudiera inferirse que la Constitución forma parte de la normativa estatal básica, siendo incorrecta tal afirmación.

El artículo 7.4 contiene una remisión al 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, que no guarda relación con el ámbito concreto al que se circunscribe el objeto de la norma proyectada, sin que en la MAIN o en la parte expositiva de la norma se contemple ninguna explicación al respecto. Además, en relación con este artículo se dan por reproducidas las observaciones que hemos formulado al hilo del comentario al artículo 6.1, en tanto que el citado artículo 7.4 contiene una remisión al régimen sancionador establecido en la Ley 28/2015.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Como apunte final, no podemos dejar de advertir que el régimen contemplado en los apartados 3 y 4 de este artículo 7 no reglamenta, con la debida claridad, a qué órganos corresponde la competencia para instruir y sancionar los correspondientes procedimientos sancionadores, extremo que, por ineludibles razones de seguridad jurídica, debiera precisarse.

En este punto, no resulta clara la distinción que se realiza entre el incumplimiento de las obligaciones de producción primaria o actividades conexas del apartado 4 -que, como se ha señalado, excederían del objeto del proyecto de decreto-, cuya competencia se atribuye a la dirección general competente en materia de agricultura, y el más amplio contenido del apartado 3, que se limita a aludir a “*los órganos competentes en materia de agricultura*”, sin mayor concreción.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 8** se refiere a “*relaciones interadministrativas con los ayuntamientos*”.

El precepto se enmarca en la necesaria colaboración entre administraciones que, con carácter general, establece el título III de la Ley 40/2015 y la legislación de régimen local, y, en particular, la Ley 28/2015, cuyo artículo 25.1 dispone:

“Las Administraciones públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso, actuarán de manera coordinada y prestarán la debida colaboración entre ellas para hacer efectivas las actuaciones de control y la ejecución de las sanciones previstas en la presente ley.

En particular colaborarán y cooperarán las Administraciones competentes en materia de la defensa de la calidad alimentaria y de la protección de los consumidores.

En el ejercicio de sus funciones las autoridades competentes en materia de inspección y control podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad, de la Guardia Civil y, en su caso, de cualquier otra Fuerza y Cuerpo de Seguridad.

Las autoridades competentes en materia de control de calidad y defensa contra fraudes se prestarán asistencia administrativa mutua en los procedimientos de control y sancionador.”

Se observa que el citado artículo 8 del proyecto reproduce casi literalmente el artículo 9 del Decreto 171/2016, de 18 de octubre, sobre trazabilidad de uvas y aceitunas, de la

Comunidad Autónoma de Extremadura, actualmente derogado por Decreto 71/2025, de 8 de julio, de trazabilidad de uvas y aceitunas.

El apartado 1 establece la información recíproca entre las dos administraciones, autonómica y local, sobre “*comunicaciones, declaraciones o solicitudes de autorización o registro de establecimientos de recepción de aceitunas*” que entendemos no encuentra ninguna conexión con lo regulado en el proyecto, en el que nada se dice sobre “*comunicaciones, declaraciones o solicitudes*”. Dicha previsión ya no se contempla en el Decreto 71/2025.

El apartado 2 dispone que los ayuntamientos podrán adoptar las actuaciones en caso de incumplimiento “*a que se refiere el artículo 7*”. Entendemos que la remisión debe entenderse referida al artículo 6 y que la errata se explica por la reproducción literal apuntada del artículo 9 de la norma reglamentaria extremeña. En todo caso, si tenemos en cuenta que las competencias en la materia vienen atribuidas a la Comunidad de Madrid conforme a lo expuesto en este informe, resulta complicado encajar dichas actuaciones en caso de incumplimiento en el ámbito concreto de la trazabilidad de las aceitunas regulado en el proyecto dentro de las competencias de las entidades locales, salvo que se desenvuelvan en el marco de otras competencias asignadas a las mismas, como puede ser las de “*ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante*” o “*Protección de la salubridad pública*” (artículo 25. 2 i) y j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local) o bien en el marco de la colaboración que puede ser solicitada por la Comunidad de Madrid, conforme a lo establecido en el citado artículo 25.1 de la Ley 28/2015. Este apartado que comentamos tampoco pervive en el Decreto 71/2025 de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El apartado 3 también reproduce el contenido del artículo 12 del Decreto 71/2025, si bien mientras en este último se establece la alternativa de que los ayuntamientos publiquen los datos que cita en su web oficial o bien los traslade a la comunidad autónoma o a la Delegación del Gobierno, la norma proyectada establece ambas obligaciones, lo que constituye una carga para los municipios que debería justificarse en la MAIN, como hemos apuntado al referirnos a la tramitación del procedimiento.

A mayor abundamiento, en este apartado 3 también se requiere la publicidad de los lugares de depósito y eliminación de las aceitunas, que son aspectos que tampoco se regulan ni mencionan en ningún otro punto de la norma.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

El apartado 4 responde al contenido del artículo 18 de la Ley 28/2015: “*cuando se hayan intervenido cautelarmente mercancías, productos, envases, etiquetas u otros elementos relacionados con la infracción sancionada, la autoridad a la que corresponda resolver el procedimiento sancionador acordará su destino. En todo caso, los gastos originados por el destino alternativo, la destrucción o el decomiso correrán por cuenta del infractor, incluida la indemnización que deba abonarse al propietario de la mercancía decomisada cuando éste no sea el infractor*”. En relación con dicho apartado 4, resulta oportuno suprimir la referencia a “*los apartados 2 y 3*”, ya que dichos apartados no contemplan propiamente las medidas de intervención que refiere.

El **artículo 9** se enmarca en las relaciones de coordinación y colaboración entre administraciones que antes apuntábamos al hilo del comentario al artículo 8. Dicho precepto también reproduce el contenido del artículo 13 del Decreto 71/2025, con ciertas adaptaciones. En este sentido, se ha introducido la referencia a la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), creada por la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, como organismo autónomo, con los fines generales de “*gestión de los sistemas de información y control de los mercados oleícolas, lácteos y la de aquellos otros que reglamentariamente se determinen*”, así como “*el control del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria*” y a la que se atribuyen funciones de control e inspección en el ámbito de sus competencias (disposición adicional primera de la Ley 12/2013).

Abordando, por último, el examen de la **parte final**, se encuentra integrada por dos disposiciones finales.

La **disposición final primera**, bajo la rúbrica “*habilitación normativa*”, contiene una habilitación en favor del titular de la consejería competente en materia de agricultura para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la norma, y para el establecimiento de modelos normalizados de cuaderno de acompañamiento y trazabilidad de la aceituna, ante lo que nada cabe objetar, pues el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

En todo caso, y a propósito de la primera de las habilitaciones conferidas, procede traer a colación la doctrina que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los dictámenes de 26 de abril y 21 de mayo de 2012 -y reiterada en otros posteriores de 14 de abril de 2015 o 25 de febrero de 2019, entre otros- en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias en favor de los consejeros cuando se limiten a “*la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar*”.

Por otro lado, respecto a la aprobación de los modelos normalizados, se sugiere, a efectos de su reconsideración, que se adjunten, como anexo al decreto, tales modelos, pues ello permitiría que la norma pueda ser operativa desde su entrada en vigor y que todos los interesados tuviesen a su disposición, desde ese momento, los instrumentos adecuados para adaptarse a ella, y ello sin perjuicio de la correspondiente habilitación para que el consejero modifique o adapte esos modelos normalizados cuando sea necesario, sin necesidad de tramitar una modificación del decreto.

Por último, desde el punto de vista formal, convendría unificar la denominación del cuaderno ya que en la parte dispositiva se omite el artículo “*la*” delante de “*aceituna*” y ello, sin perjuicio, de lo que hemos apuntado en los comentarios al articulado sobre el uso unificado de las mayúsculas o minúsculas en la citada denominación.

En la **disposición final segunda**, relativa a la entrada en vigor, debería decirse “*a los diez días de su publicación*” y la referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid debe ir entrecomillada, conforme a la directriz 43.

Para concluir, procede señalar algunos errores tipográficos detectados a lo largo del articulado, así como aspectos gramaticales que no se ajustan a las normas de la Real Academia Española, cuya observancia exige la directriz 102 y que, en consecuencia, deben ser subsanados. Así, existen determinadas comas que deben ser suprimidas, como la que precede al paréntesis en el artículo 2.2.c), las que separan el sujeto del predicado en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 3 y en el apartado 3 del artículo 8 o la que precede a “*de la campaña*” en el artículo 4.4. En cambio, en el artículo 3.2 debe añadirse una coma antes de “*acompañados*”. En el artículo 4.2, debe suprimirse la preposición “a” en “*no sustituirá a ningún documento*”, ya que sustituir es un verbo transitivo y lo que se está introduciendo es un complemento directo. En los apartados 1 y 2 de ese mismo precepto, debe revisarse -como ya se dijo- la puntuación final de las enumeraciones en ellos contempladas. Por último, en el apartado 2 de la disposición final primera, se omite el artículo “*el*” en la contracción “*del*” –“*Los modelos normalizados del «Cuaderno (...)*”-.

QUINTA. – Atendiendo a lo señalado, resulta imprescindible la subsanación de las deficiencias puestas de manifiesto en la consideración jurídica procedente, pues lo contrario conllevaría que se promulgase una disposición general cuyo concreto alcance y ámbito de aplicación resultaría incierto, tanto desde un punto de vista objetivo (existiendo contradicciones u omisiones en cuanto a los deberes de registro y a los modelos normalizados a emplear al efecto) como subjetivo (generando incertidumbre acerca de los obligados por la norma y de los deberes de cada uno de ellos). A ello se suma la inexistencia de un régimen sancionador adecuado, por las razones que han quedado expuestas. Todo ello obliga a rectificar los extremos señalados antes de aprobar el decreto proyectado, fijando un marco jurídico claro, congruente y predecible, que satisfaga adecuadamente el principio de seguridad jurídica.

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El parecer favorable de esta Abogacía General a la aprobación del «**Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen medidas sobre trazabilidad de las aceitunas**» queda condicionado a la subsanación de las importantes deficiencias puestas de manifiesto a lo largo del presente informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**La letrada jefe del Servicio Jurídico
en la Consejería de Medio Ambiente,
Agricultura e Interior**

Ana Sofía Sánchez San Millán

**El Subdirector General de lo
Consultivo**

Francisco Bravo Virumbrales

**CONFORME,
El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR**