



## **INFORME DE LA ABOGACÍA DE LA GENERALITAT**

**Asunto objeto del informe.**- Consulta formulada por la Subsecretaría de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, a instancia de la Dirección General de Industria y Cadena Alimentaria, sobre determinadas cuestiones relacionadas con los requisitos de calidad del agua utilizada en las explotaciones ganaderas productoras de leche para la limpieza y mantenimiento de las instalaciones y equipos en contacto con la leche producida en las mismas.

---

### **I. ANTECEDENTES**

#### **ÚNICO.-** Petición de informe.

Por el Subsecretario de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, a instancia de la Dirección General de la Industria y Cadena Alimentaria, se ha formulado consulta (entrada n.º 1, de 04-01-2024, en el registro departamental de esta Abogacía), sobre determinadas cuestiones relacionadas con la calidad del agua empleada en las explotaciones ganaderas productoras de leche, en la realización de las tareas de limpieza y mantenimiento de las instalaciones y equipos que están en contacto con la leche producida en las citadas explotaciones. Al oficio de petición de informe se acompaña el texto de la consulta, formulada por el Jefe del Servicio de Seguridad y Control de la Producción Agraria.

### **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **PRIMERA.-** Carácter del presente informe.

La emisión del presente informe se realiza con base en el art. 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, atendida la posible dificultad técnico-jurídica de la cuestión planteada; reviste, por tanto, carácter facultativo y **no vinculante**, conforme a lo prevenido en los arts. 5.3 y 6 de la Ley 10/2005 antes citada, sin perjuicio de lo cual la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse adecuadamente.



## **SEGUNDA.- Análisis de las cuestiones planteadas en la consulta.**

La duda se suscita en relación con las explotaciones ganaderas productoras de leche, que, como tales, tienen la condición de productores primarios. Cuando el suministro de agua de este tipo de explotaciones procede de la red pública, no se plantea problema alguno, puesto que dicho suministro garantiza que se trata de agua apta para el consumo, y, por tanto, potable a estos efectos; la controversia surge en el caso de aquellas explotaciones cuyo suministro no procede de una red pública (p. e., de un pozo, o de cualquier fuente privada), respecto de las cuales **se consulta sobre si el agua que debe utilizarse en las tareas de limpieza de las instalaciones y equipos en contacto con la leche tiene que ser “agua potable” (esto es, agua apta para el consumo) o si por el contrario bastaría con utilizar “agua limpia”**, atendiendo al concepto que de ambos tipos de agua establece la normativa aplicable.

Las disposiciones a tomar en consideración para dar respuesta a la consulta planteada serían, básicamente, las siguientes:

*- Reglamento (CE) nº 178/ 2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.*

*- Reglamento (CE) nº 852/ 2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios.*

*- Reglamento (CE) nº 853/ 2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.*

*- Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro.*



El art. 2 del Reglamento (CE) núm. 852/2004 contiene las siguientes definiciones:

“(…)

*g) agua potable: el agua que cumple los requisitos mínimos establecidos en la Directiva 98 / 83 / CE del Consejo de 3 de noviembre de 1998 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano 1;*

*h) agua de mar limpia: el agua de mar natural, artificial o purificada o el agua salobre que no contenga microorganismos, sustancias nocivas o plancton marino tóxico en cantidades que puedan afectar directa o indirectamente a la calidad sanitaria de los productos alimenticios;*

*i) agua limpia: el agua de mar limpia o el agua dulce de calidad higiénica similar;*

“(…)”

Es decir, mientras que el “*agua limpia*” es aquella que no contiene sustancias o microorganismos que puedan incidir en la calidad sanitaria de los productos alimenticios, el “*agua potable*” es aquella que resulta apta para el consumo humano, y que, en buena lógica, debe cumplir unos parámetros de calidad (en términos de sus características químicas, biológicas, organolépticas, etc.) superiores a los requeridos en el agua meramente “*limpia*”.

El mismo Reglamento, en su art. 4, al referirse a los operadores de empresas alimentarias, dispone que deberán cumplir las normas en materia de higiene que figuran en su anexo I, parte A, así como los requisitos específicos establecidos en el Reglamento (CE) núm. 853/2004. En el anexo I, parte A, del Reglamento (CE) núm. 852/2004, el apartado referido a las disposiciones en materia de higiene señala que los operadores deben prevenir y asegurar que los productos primarios están debidamente protegidos frente a cualquier foco de contaminación, incluyendo la adopción de medidas de prevención y protección frente a la contaminación del agua, sin perjuicio todo ello del debido cumplimiento de cualesquiera disposiciones, tanto comunitarias como nacionales, relacionadas con el control de los peligros higiénico-sanitarios derivados de la producción primaria; entre las medidas que deben adoptarse, se indica, literalmente, que “(…) *utilizarán agua potable o agua limpia cuando sea necesario para evitar la contaminación (…)*”, sin mayor precisión.



En este ámbito, la normativa nacional -a la que también remiten los reglamentos comunitarios antes señalados- viene dada por el Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico- sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro. Se trata de una disposición de necesario cumplimiento<sup>1</sup>, promulgada por el Estado en base a diferentes títulos competenciales exclusivos, conforme a lo preceptuado en su disposición final 4ª.

El capítulo VI de esta disposición (arts. 65 a 71) aborda de manera específica la regulación de la calidad del agua en la empresa alimentaria. Las explotaciones ganaderas que incluyen, como parte de su actividad, la producción de leche, tienen la condición de empresa alimentaria<sup>2</sup>, de modo que dichas explotaciones quedan incluidas en el ámbito de aplicación del referido capítulo VI.

El apartado 1 del referido art. 65 del Real Decreto 3/2023 dispone lo siguiente:

*“(...) 1. El agua utilizada en la empresa alimentaria que se destine a la fabricación, preparación o tratamiento de alimentos, y lavado de materiales destinados al contacto con los alimentos deberá cumplir con los criterios de calidad establecidos en el capítulo II, sección 1.ª (...)”*

Es decir, como regla general, el agua utilizada por la empresa alimentaria destinada al lavado de materiales en contacto con los alimentos, deberá cumplir con los criterios de calidad establecidos en la sección 1ª del capítulo II (arts. 5 a 8 del Real Decreto 3/2023), esto es, los criterios de calidad exigidos para el agua

---

**1** La disposición final 4ª del Real Decreto 3/2023, referida al título competencial, establece que la norma se dicta con base en las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y coordinación general de la sanidad -ex. art. 149.16ª CE- y en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma -ex. art. 149.1.22ª CE- (excepción hecha de la disposición final 2ª, que tiene por objeto la modificación del Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, cuyo título competencial es el señalado en la disposición final 1ª del citado real decreto, y que, en cualquier caso, no guarda relación con el objeto de la consulta).

**2** Según el art. 2 del Reglamento (CE) núm. 178/2002 se considera «Empresa alimentaria», toda empresa pública o privada que, con o sin ánimo de lucro, lleve a cabo cualquier actividad relacionada con cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos.



de consumo; a su vez, el art. 5 del Real Decreto 3/2023, sobre “*Calidad del agua de consumo*”, en su apartado 2, dice así:

*“(...) 2. A los efectos de este real decreto, un agua de consumo se considerará salubre y limpia cuando:*

*a) Esté libre de microorganismo, parásito o sustancia, en una cantidad o concentración que pueda suponer un riesgo para la salud humana;*

*b) Se cumpla, al menos, con los requisitos especificados en el anexo I. (...)”*

Se considera, por tanto, agua de consumo salubre y limpia (esto es, “*agua potable*”, en términos del Reglamento (CE) núm. 852/ 2004) aquella que se encuentra libre de microorganismos, parásitos o sustancias, en una cantidad o concentración que pueda suponer un riesgo para la salud humana, y que además cumpla, al menos, los parámetros especificados en el anexo I.

Sin embargo, el apartado 4 del mismo precepto señala que, a pesar de lo indicado en los apartados anteriores (incluido el apartado 1), la empresa alimentaria podrá utilizar agua limpia -no necesariamente potable o apta para el consumo, por tanto- con arreglo a lo establecido en el anexo I del Reglamento( CE) núm. 852/ 2004, y en el Reglamento (CE) núm. 853/ 2004, remisión que, *prima facie*, parece desmentir, o, cuando menos, relegar a un segundo plano aplicativo, la afirmación contenida en el apartado 1, que exigía, como se ha visto, la utilización de agua potable; dicho apartado es del siguiente tenor:

*“(...) 4. No obstante, los apartados anteriores, la empresa alimentaria podrá utilizar agua limpia con arreglo a lo establecido en el anexo I del Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, y en el Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. (...)”*



El anexo I del Reglamento 852/ 2004, al que se remite el párrafo transcrito, en el particular que aquí interesa, señala que los operadores de empresas alimentarias que se dediquen a la producción de productos primarios deberán tomar una serie de medidas de prevención y control de la contaminación, entre las que figura la indicación siguiente:

*“(...) d) utilizarán agua potable o agua limpia cuando sea necesario para evitar la contaminación (...)”.*

A criterio de esta Abogacía, la genérica indicación anterior no debe interpretarse en el sentido de que el operador puede, de manera indistinta o arbitraria, optar por el empleo de uno u otro tipo de agua. ***El tipo de agua (potable o limpia) que deberá utilizarse será la que resulte necesaria en cada caso para garantizarla ausencia de cualquier contaminación;*** en la valoración de dicha necesidad, deberá tenerse en consideración el ***principio de precaución***, expresamente recogido en el art. 5.3 del Real Decreto 3/ 2023, habida cuenta que esta regulación obedece, en último término, a la protección de la salud del consumidor.

Por consiguiente, la indicación del anexo I del Reglamento 852/ 2004, que ahora se analiza, ***no establece una especie de “libertad de elección” entre uno u otro tipo de agua***, ni aborda tampoco la determinación concreta del tipo de agua que debe utilizarse en este tipo de operaciones, sino que ***se limita a ofrecer al aplicador ( en principio, el titular de la explotación, y, en su caso, la administración competente) el criterio para determinar si procede el empleo de uno u otro tipo de agua:*** la necesidad concurrente en cada caso, para que pueda quedar debidamente garantizada la prevención y evitación de cualquier contaminación.



Por su parte, el Reglamento 853/ 2004, en relación con la cuestión analizada, solo incluye una referencia general (art. 3) a la prohibición de utilizar, para eliminar la contaminación de superficie de los productos de origen animal, ninguna sustancia distinta del agua potable o del agua limpia, sin perjuicio de otras sustancias que puedan autorizarse por la Comisión. Es decir, nada añade en esta cuestión al precitado Reglamento 852/ 2004, que, como se ha señalado, no ofrece una respuesta cierta a la cuestión puntual del tipo de agua que debe utilizarse en las tareas de limpieza de las instalaciones que se encuentran en contacto con la leche, más allá de la indicación genérica del criterio que debe considerarse para determinar si procede el empleo de uno u otro tipo de agua.

De todo ello cabe concluir, contestando a la consulta planteada, lo siguiente:

1. **Corresponde, en primer término, al titular de la empresa alimentaria, determinar el tipo de agua a utilizar**, teniendo en cuenta que **no puede adoptar una u otra solución de forma arbitraria**, sino que la decisión que adopte a este respecto será la que resulte adecuada **en función de la necesidad concurrente en su concreta actividad**, como se ha explicado.

2. Sin perjuicio de lo anterior, **si la administración competente, en el ejercicio de sus funciones de supervisión, inspección y control sobre este tipo de explotaciones, considera, de manera justificada, que existe la necesidad de emplear agua potable, podrá requerir al operador** en dicho sentido, instando el empleo de agua de consumo salubre y limpia, en los términos del art. 65 del Real Decreto 3/ 2023. En punto a esta justificación, no cabe ignorar la existencia de guías de buenas prácticas, elaboradas por el Ministerio competente, en todas las cuales se recomienda el abastecimiento de agua potable -apta para el consumo humano- para su empleo en las labores de limpieza de equipos y materiales en contacto con la leche, si bien se trata de una cuestión de índole técnica que tendrá que ser objeto de valoración en cada caso por parte de la administración actuante.



**TERCERA.- Sobre la consulta previa y preceptiva a esta Abogacía, a los efectos de la eventual publicación del presente informe, conforme a lo previsto en el art. 16. 2, letra a), de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.**

El presente informe da respuesta a diversas consultas planteadas, y supone o conlleva una interpretación del derecho, por lo que, a criterio de esta Abogacía, concurre el supuesto previsto en el art. 16.2, letra a), de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Asimismo, la disposición final 2ª de la precitada Ley 1/2022, en su apartado segundo, dispone lo siguiente:

*“(...) Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley. (...)”*

Y, por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, establece:

*“(...) Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1º, letras f) y k) y 18.1.b). (...)”*

Por cuanto antecede, y no apreciándose la concurrencia de ninguno de los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el presente informe jurídico tendrá que ser objeto de publicidad activa, conforme a lo previsto en el art. 16.2, letra a), de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.



***Es cuanto procede informar en Derecho.***

El presente informe tiene carácter **no vinculante**, por lo que el órgano consultante ***podrá adoptar, en su caso, la decisión que estime más oportuna***, en relación con las distintas cuestiones planteadas.

Valencia, al día de la firma electrónica del presente documento.

*EL ABOGADO DE LA GENERALITAT*