



INFORME DE L'ADVOCACIA DE LA GENERALITAT

Assumpte objecte de l'informe. Consulta formulada per la Sotssecretaria de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, a instàncies de la Direcció General d'Indústria i Cadena Alimentària, sobre determinades qüestions relacionades amb els requisits de qualitat de l'aigua utilitzada en les explotacions ramaderes productores de llet per a la neteja i el manteniment de les instal·lacions i els equips en contacte amb la llet que es produïx en estes.

I. ANTECEDENTS

ÚNIC. Petició d'informe

El sotssecretari de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, a instàncies de la Direcció General d'Indústria i Cadena Alimentària, ha formulat una consulta (entrada núm. 1, de 04-01-2024, en el registre departamental d'esta advocacia) sobre determinades qüestions relacionades amb la qualitat de l'aigua utilitzada en les explotacions ramaderes productores de llet en la realització de les tasques de neteja i manteniment de les instal·lacions i equips que estan en contacte amb la llet produïda en les explotacions esmentades. L'ofici de petició de l'informe ve acompanyat del text de la consulta, formulada pel cap del Servei de Seguretat i Control de la Producció Agrària.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. Caràcter d'este informe

L'emissió d'este informe es basa en l'art. 5.3 de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, de la Generalitat, d'assistència jurídica a la Generalitat, atesa la possible dificultat tecnicojurídica de la qüestió plantejada; revist, per tant, caràcter facultatiu i **no vinculant**, d'acord amb el que es preveu en els art. 5.3 i 6 de la Llei 10/2005 abans esmentada, sense perjudici de la qual cosa, la resolució que siga diferent d'este haurà de motivar-se adequadament.



SEGONA. Anàlisi de les qüestions plantejades en la consulta

El dubte se suscita en relació amb les explotacions ramaderes productores de llet, que, com a tals, tenen la condició de productores primàries. Quan el subministrament d'aigua d'este tipus d'explotacions procedix de la xarxa pública no es planteja cap problema, ja que este subministrament garanteix que es tracta d'aigua apta per al consum i, per tant, potable a este efecte. La controvèrsia sorgix en el cas de les explotacions amb subministrament que no procedix d'una xarxa pública (per exemple, d'un pou o de qualsevol font privada), respecte de les quals **es consulta sobre si l'aigua que s'ha d'utilitzar en les tasques de neteja de les instal·lacions i equips en contacte amb la llet ha de ser "aigua potable" (això és, aigua apta per al consum) o si, per contra, seria suficient utilitzar "aigua neta", atenent el concepte que estableix la normativa aplicable sobre els dos tipus d'aigua.**

Les disposicions que s'han de prendre en consideració per a donar resposta a la consulta plantejada serien, bàsicament, les següents:

- *Reglament (CE) núm. 178/2002, del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener de 2002, pel qual s'establixen els principis i els requisits generals de la legislació alimentària, es crea l'Autoritat Europea de Seguretat Alimentària i es fixen procediments relatius a la seguretat alimentària.*
- *Reglament (CE) núm. 852/2004, del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril de 2004, relatiu a la higiene dels productes alimentaris.*
- *Reglament (UE) núm. 853/2004, del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril de 2004, pel qual s'establixen normes específiques d'higiene dels aliments d'origen animal.*
- *Reial decret 3/2023, de 10 de gener, pel qual s'establixen els criteris tecnicosanitaris de la qualitat de l'aigua de consum, el seu control i subministrament.*



L'art. 2 del Reglament (CE) núm. 852/ 2004 conté les definicions següents:

(...)

g) aigua potable: l'aigua que complix els requisits mínims establits en la Directiva 98/83/CE, del Consell, de 3 de novembre de 1998, relativa a la qualitat de les aigües destinades al consum humà 1;

h) aigua de mar neta: l'aigua de mar natural, artificial o purificada o l'aigua salobre que no continga microorganismes, substàncies nocives o plàncton marí tòxic en quantitats que puguin afectar directament o indirectament la qualitat sanitària dels productes alimentaris;

i) aigua neta: l'aigua de mar neta o l'aigua dolça de qualitat higiènica similar; (...)"

És a dir, mentre que l'"aigua neta" és aquella que no conté substàncies o microorganismes que puguin incidir en la qualitat sanitària dels productes alimentaris, l'"aigua potable" és aquella que és apta per al consum humà i que, lògicament, ha de complir uns paràmetres de qualitat (en termes de les seues característiques químiques, biològiques, organolèptiques, etc.) superiors als requerits en l'aigua merament "neta".

El mateix reglament, en l'art. 4, quan es referix als operadors d'empreses alimentàries, disposa que hauran de complir les normes en matèria d'higiene que figuren en l'annex I, part A, així com els requisits específics establits en el Reglament (CE) núm. 853/2004. En l'annex I, part A, del Reglament (CE) núm. 852/2004, l'apartat referit a les disposicions en matèria d'higiene assenyala que els operadors han de previndre i assegurar que els productes primaris estan degudament protegits davant de qualsevol focus de contaminació, incloent-hi l'adopció de mesures de prevenció i protecció davant de la contaminació de l'aigua, tot això sense perjudici del compliment adequat de totes les disposicions, tant comunitàries com nacionals, relacionades amb el control dels perills higienicosanitaris derivats de la producció primària; entre les mesures que han d'adoptar-se, s'indica, literalment, que "(...) utilitzaran aigua potable o aigua neta quan siga necessari per a evitar la contaminació (...)", sense precisar-ho més.



En este ámbito, la normativa nacional —a la qual també remeten els reglaments comunitaris abans assenyalats— ve donada pel Reial decret 3/2023, de 10 de gener, pel qual s'establixen els criteris tecnosanitaris de la qualitat de l'aigua de consum, el seu control i subministrament. Es tracta d'una disposició de compliment necessari,¹ promulgada per l'Estat sobre la base de diferents títols competencials exclusius, d'acord amb el preceptuat en la disposició final 4a.

El capítol VI d'esta disposició (art. 65 a 71) aborda de manera específica la regulació de la qualitat de l'aigua en l'empresa alimentària. Les explotacions ramaderes que inclouen, com a part de la seua activitat, la producció de llet tenen la condició d'empresa alimentària,² de manera que estes explotacions queden incloses en l'àmbit d'aplicació del capítol VI esmentat.

L'apartat 1, de l'art. 65 esmentat, del Reial decret 3/2023, disposa el següent:

"(...) 1. L'aigua utilitzada en l'empresa alimentària que es destine a la fabricació, preparació o tractament d'aliments, i a llavar els materials destinats al contacte amb els aliments haurà de complir amb els criteris de qualitat establits en el capítol II, secció 1a (. . .)"

És a dir, com a norma general, l'aigua utilitzada per l'empresa alimentària destinada a llavar els materials en contacte amb els aliments haurà de complir amb els criteris de qualitat establits en la secció 1a del capítol II (art. 5 a 8 del Reial decret 3/2023), això és, els criteris de qualitat exigits per a l'aigua.

1 La disposició final 4a del Reial decret 3/2023, referida al títol competencial, establíx que la norma es dicta tenint en compte les competències exclusives de l'Estat en matèria de bases i coordinació general de la sanitat —ex. art. 149.1.16a CE— i en matèria de legislació, ordenació i concessió de recursos i aprofitaments hidràulics quan les aigües discórreguen per més d'una comunitat autònoma —ex. art. 149.1.22a CE— (excepció feta de la disposició final 2a, que té per objecte la modificació del Reial decret 817/2015, d'11 de setembre, el títol competencial del qual és l'assenyalat en la disposició final 1a del reial decret esmentat, i que, en qualsevol cas, no té relació amb l'objecte de la consulta).

2 Segons l'article 2 del Reglament CE núm. 178/2002, es considera «empresa alimentària» qualsevol empresa pública o privada que, amb ànim de lucre o sense, duga a terme una activitat relacionada amb qualsevol de les etapes de la producció, la transformació i la distribució d'aliments.



de consum; al seu torn, l'art. 5 del Reial decret 3/2023, sobre *qualitat de l'aigua de consum*, en l'apartat 2, diu així:

“(…) 2. A l'efecte d'este reial decret, l'aigua de consum es considerarà salubre i neta quan:

- a) Estiga lliure de microorganismes, paràsits o substàncies en una quantitat o concentració que pugui suposar un risc per a la salut humana;
- b) Es complisca, almenys, amb els requisits especificats en l'annex I. (. . .)”

Es considera, per tant, aigua de consum salubre i neta (això és, “aigua potable”, en termes del Reglament [CE] núm. 852/ 2004), aquella que es troba lliure de microorganismes, paràsits o substàncies en una quantitat o concentració que pugui suposar un risc per a la salut humana, i que a més complisca, almenys, els paràmetres especificats en l'annex I.

No obstant això, l'apartat 4 del mateix precepte assenyala que, malgrat el que s'indica en els apartats anteriors (inclòs l'apartat 1), l'empresa alimentària podrà utilitzar aigua neta —no necessàriament potable o apta per al consum, per tant— d'acord amb el que s'estableix en l'annex I del Reglament (CE) núm. 852/ 2004, i en el Reglament (CE) núm. 853/ 2004, remissió que, *prima facie*, sembla desmentir o, si més no, relegar a un segon pla aplicatiu l'afirmació continguda en l'apartat 1, que exigia, com s'ha vist, la utilització d'aigua potable. Este apartat és del tenor següent:

“(…) 4. A pesar del que s'indica en els apartats anteriors, l'empresa alimentària podrà utilitzar aigua neta d'acord amb el que s'estableix en l'annex I del Reglament (CE) núm. 852/2004, del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril de 2004, relatiu a la higiene dels productes alimentaris, i en el Reglament (CE) núm. 853/2004, del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril de 2004, pel qual s'establixen normes específiques d'higiene dels aliments d'origen animal. (. . .)”



L'annex I del Reglament 852/2004, al qual remet el paràgraf transcrit, en el cas particular que ací interessa, assenyala que els operadors d'empreses alimentàries que es dediquen a la producció de productes primaris hauran de prendre una sèrie de mesures de prevenció i control de la contaminació, entre les quals figura la indicació següent:

“(…) d) utilitzaran aigua potable o aigua neta quan siga necessari per a evitar la contaminació (…)”.

A criteri d'esta advocacia, la indicació genèrica anterior no ha d'interpretar-se en el sentit que l'operador pot, de manera indistinta o arbitrària, optar per un tipus d'aigua o d'un altre. **El tipus d'aigua (potable o neta) que s'haurà d'utilitzar serà la que siga necessària en cada cas per a garantir l'absència de qualsevol contaminació.** En la valoració d'esta necessitat, s'haurà de tindre en consideració el **principi de precaució**, expressament recollit en l'art. 5.3 del Reial decret 3/2023, tenint en compte que esta regulació obeïx, en últim terme, a la protecció de la salut del consumidor.

Per tant, la indicació de l'annex I del Reglament 852/2004, que ara s'analitza, **no estableix una espècie de “llibertat d'elecció” entre un tipus d'aigua o un altre**, ni aborda tampoc la determinació concreta del tipus d'aigua que s'ha d'utilitzar en este tipus d'operacions, sinó que **es limita a oferir a l'aplicador (en principi, el titular de l'explotació i, si és el cas, l'administració competent) el criteri per a determinar si és procedent l'ús d'un tipus d'aigua o d'un altre:** la necessitat concurrent en cada cas perquè pugua quedar degudament garantida la prevenció i evitació de qualsevol contaminació.



Per la seua part, el Reglament 853/2004, en relació amb la qüestió analitzada, només inclou una referència general (art. 3) a la prohibició d'utilitzar, per a eliminar la contaminació de superfície dels productes d'origen animal, cap substància diferent de l'aigua potable o de l'aigua neta, sense perjudici d'altres substàncies que puga autoritzar la Comissió. És a dir, en esta qüestió no afegim res al Reglament 852/2004 esmentat, que, com s'ha assenyalat, no ofereix una resposta certa a la qüestió puntual del tipus d'aigua que s'ha d'utilitzar en les tasques de neteja de les instal·lacions que es troben en contacte amb la llet, més enllà de la indicació genèrica del criteri que s'ha de considerar per a determinar si és procedent l'ús d'un tipus d'aigua o d'un altre.

De tot això cal concloure, en resposta a la consulta plantejada, el següent:

1. **Correspon, en primer terme, al titular de l'empresa alimentària determinar el tipus d'aigua** que s'utilitzarà, tenint en compte que **no pot adoptar una solució o una altra de manera arbitrària**, sinó que la decisió que adopte referent a això serà la que siga adequada **en funció de la necessitat concurrent en l'activitat concreta**, com s'ha explicat.
2. Sense perjudici del que s'ha esmentat anteriorment, **si l'administració competent, en l'exercici de les seues funcions de supervisió, inspecció i control sobre este tipus d'explotacions, considera, de manera justificada, que existix la necessitat d'utilitzar aigua potable, podrà demanar a l'operador** que utilitze aigua de consum salubre i neta, en els termes de l'art. 65 del Reial decret 3/2023. Pel que fa a esta justificació, no s'ha d'ignorar l'existència de guies de bones pràctiques, elaborades pel ministeri competent, en totes les quals es recomana el proveïment d'aigua potable —apta per al consum humà— per a utilitzar-la en les tasques de neteja d'equips i materials en contacte amb la llet, si bé es tracta d'una qüestió d'índole tècnica que haurà de ser objecte de valoració en cada cas per part de l'administració actuant.



TERCERA. Sobre la consulta prèvia i preceptiva a esta advocacia, a l'efecte de l'eventual publicació d'este informe, d'acord amb el que preveu l'art. 16 2, lletra a, de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana.

Este informe dona resposta a diverses consultes plantejades i suposa o comporta una interpretació del dret, per la qual cosa, a criteri d'esta advocacia, concorre el supòsit previst en l'art. 16.2, lletra a, de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana.

Així mateix, la disposició final 2a de l'esmentada Llei 1/2022, en l'apartat segon, disposa el següent:

"(...) Romandran en vigor, en tot el que no s'opose a esta llei i fins que no es deroguen expressament, el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desplegament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, i el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de bon govern de la Generalitat. El Consell haurà de realitzar, si és el cas, les modificacions normatives necessàries per a adaptar el contingut d'estos decrets al que estableix esta llei. (...)"

I, per part seua, l'article 27.2 del Decret 105/2017, de desplegament de la Llei 2/2015, situat en el capítol I del títol II, dedicat a la publicitat activa, disposa que:

"(...) Així mateix, les sotssecretaries publicaran, amb una consulta preceptiva prèvia a l'Advocacia General de Generalitat, els informes jurídics d'esta que donen resposta a consultes plantejades en la mesura que suposen una interpretació del dret, dels drets garantits en la normativa vigent en matèria de transparència o que tinguen efectes jurídics, amb els límits establits en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, especialment en els articles 14.1r, lletres f i k i 18.1.b. (...)"

Per tot el que s'ha esmentat, i com que no s'aprecia la concurrència de cap dels límits establits en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, este informe jurídic haurà de ser objecte de publicitat activa, d'acord amb el que es preveu en l'art. 16.2, lletra a, de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana.



És tot el que cal informar en dret.

Este informe té caràcter ***no vinculant***, per la qual cosa l'òrgan consultant ***podrà adoptar, si és el cas, la decisió que considere més oportuna*** en relació amb les diferents qüestions plantejades.

València, el dia de la signatura electrònica d'este document.

L'ADVOCAT DE LA GENERALITAT