

Expediente: 2/2019

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 10/2019, de 11 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 11 de marzo de 2019,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 9 de enero de 2019 tuvo entrada en el Consejo de Navarra escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2018.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. El Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, a través del Servicio de Ganadería, realizó, entre los días 31 de agosto de 2017 y 10 de septiembre de 2017, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno de Navarra Abierto (LFTGA), y del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), una consulta pública previa sobre la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, sin que se hubiesen presentado alegaciones.

2. Posteriormente, en el periodo comprendido entre el 4 de enero de 2018 y el 1 de febrero de 2018 se somete la Propuesta a un nuevo trámite de participación ciudadana. En el transcurso de dicho plazo se recibieron nueve alegaciones a la misma, que fueron presentadas por: 1) Asociación de Productores de Ganado Porcino de Navarra (ANPROGAPOR NAVARRA); 2) Sindicato EHNE-NAFARROA; 3)...; 4) Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas; 5) Asociación Ganadera de Reses Bravas de Navarra; 6) Ayuntamientos de Améscoa Baja, Larraona, Eulate y Aranareche; 7) Consejo de la Producción Agraria Ecológica de Navarra, más la firma de doce ganaderos; 8) Aldapa Sociedad Cooperativa y 9) Sindicato UAGN.

3. Una vez analizadas todas las alegaciones y sugerencias realizadas, con fecha 22 de marzo de 2018 se aprueba por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra un informe propuesta de proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, que incluye valoración normativa, organizativa, económica y de impacto por razón de sexo del Servicio de Ganadería, con el visto bueno del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería y de la Directora del Servicio de Intervención General del Departamento de Hacienda y Política Financiera.

4. Con fecha 10 de septiembre de 2018, el Proyecto se somete a consulta de los Departamentos del Gobierno de Navarra a través de sus correspondientes Secretarías Generales Técnicas.

5. Mediante Orden Foral 231/2018, de 18 de septiembre, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se designa al Servicio de Ganadería de la Dirección General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería como órgano encargado de la elaboración y tramitación del proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica las explotaciones ganaderas en el ámbito de la Comunidad Foral.

6. El 15 de octubre de 2018, el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaria General Técnica de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local elabora informe concluyendo que “el procedimiento seguido es correcto y la regulación de los aspectos de fondo se adecua al ordenamiento jurídico”. En idéntica fecha se emite por la Secretaria General Técnica de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local informe sobre impacto por razón de sexo del Decreto Foral, indicando que se ajusta a los criterios de lenguaje no sexista.

7. El Proyecto fue informado favorablemente por el Consejo Navarro de Medio Ambiente, en sesión celebrada el día 29 de octubre de 2018. Asimismo, la Comisión Foral de Régimen Local informó también favorablemente en sesión celebrada el día 19 de noviembre de 2018.

8. El Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y la Jefa de la Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación emiten informe conjunto, con fecha 17 de diciembre de 2018, en el que analizan el objeto de la norma, el rango normativo, la adecuación al procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, la forma y el fondo del Proyecto. Se concluye que la tramitación del Proyecto es adecuada, pero que es preciso especificar el título competencial que habilita a la Comunidad Foral para la regulación de esta materia, y se recomiendan modificaciones técnicas en cuanto a la forma y estructura, así como respecto del fondo de la regulación. Las consideraciones realizadas en dicho informe fueron aceptadas e incorporadas al texto del

Proyecto, mediante informe motivado del Director del Servicio de Ganadería de fecha “11 de diciembre de 2018” (sic).

9. Con fecha 18 de diciembre de 2018, la Secretaría General Técnica emite informe con relación a las modificaciones introducidas por el Director del Servicio de Ganadería.

10.- La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 17 de diciembre de 2018, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, a efectos de pedir la emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra.

I.3ª El Proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, veinticinco artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y quince anexos.

La parte expositiva pone de relieve que en los últimos años se han publicado varias normas -como el Real Decreto 324/2000, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, el Real Decreto 209/2002, de ordenación de explotaciones apícolas, el Real Decreto 328/2003, que regula el plan sanitario avícola, el Real Decreto 1547/2004, por el que se establecen las normas de ordenación de las explotaciones cunícolas, el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, el Real Decreto 1084/2005, de 16 de septiembre, de ordenación de la avicultura de carne, el Real Decreto 1614/2008, de acuicultura, el Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas, la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental y el Decreto Foral 93/2006 de desarrollo y que el motivo de la aprobación del Proyecto es la adaptación de estas normas a la singularidad de las condiciones de la ganadería en la Comunidad Foral de Navarra, así como la de regular ciertos aspectos particulares no regulados en la normativa nacional.

El Proyecto indica asimismo que se intentan limitar los riesgos epidemiológicos de la difusión de enfermedades y los problemas sanitarios y económicos que se derivan, razón por la cual se regula en el artículo 5 de la norma la distancia sanitaria entre explotaciones y en el artículo 6 el tamaño máximo de las mismas. Observa que la difusión de enfermedades entre explotaciones puede tener consecuencias muy graves, tanto para la persona titular de la explotación como para la Administración, otras explotaciones ganaderas y todo el sector en general. Ciertas enfermedades conllevan la indemnización por sacrificio de los animales afectados y restricciones al movimiento y a la exportación para la explotación afectada, las explotaciones de zona de control y vigilancia o incluso para toda la región o país.

Por todo ello, y para un mejor control del cumplimiento de las medidas higiénico sanitarias, de bienestar animal y zootécnicas, se considera necesario que las nuevas explotaciones sean sometidas a autorización del Servicio de Ganadería antes de iniciar las obras y posteriormente a una revisión antes del inicio de la actividad ganadera. Añade el preámbulo que se trata de complementar el Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

En cuanto a su contenido normativo, el capítulo I, dedicado a las “*Disposiciones generales*”, regula en su artículo 1, el objeto; en su artículo 2, el ámbito de aplicación de la norma; y, en su artículo 3, las definiciones.

El capítulo II relativo a “*Localización de las explotaciones ganaderas*” establece, en su artículo 4, la distancia a otros elementos e instalaciones, y, en su artículo 5, la distancia sanitaria entre explotaciones o instalaciones ganaderas.

El capítulo III se ocupa de las “*Condiciones higiénico-sanitarias, zootécnicas y de bienestar animal*”, dedicándose el artículo 6 al tamaño máximo de las explotaciones ganaderas; el artículo 7 a las condiciones generales de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones; el artículo 8 a las condiciones específicas de las explotaciones de porcino; el artículo 9 a las condiciones específicas de las explotaciones de aves de carne o de puesta y explotaciones de conejos; el artículo 10 a las condiciones específicas de las explotaciones de ovino

y caprino, cérvidos, bovino y equino; el artículo 11 a las condiciones específicas de las explotaciones apícolas; el artículo 12 a las condiciones específicas de las explotaciones cinegéticas; el artículo 13 a las posadas equinas; el artículo 14 a los núcleos zoológicos; el artículo 15 a los centros de concentración e instalaciones de tratantes y operadores comerciales.

El capítulo IV se dedica a la “Tramitación administrativa”, regulándose en el artículo 16 la autorización y registro de explotaciones ganaderas de Navarra; en el artículo 17, las instalaciones domésticas, en el artículo 18 las explotaciones extensivas; en el artículo 19 las explotaciones sometidas a autorizaciones ambientales; en el artículo 20, la autorización ganadera y el registro de explotaciones existentes; en el artículo 21 las modificaciones de las actividades; en el artículo 22 el cese de la actividad, caducidad de la licencia y cancelación del registro de explotación ganadera.

El capítulo V se refiere a las “Inspecciones e infracciones”, y prevé en su artículo 23 las inspecciones y controles; en el artículo 24 las infracciones; y en el artículo 25 las indemnizaciones y ayudas por sacrificio en el marco de campañas oficiales de saneamiento.

La disposición adicional única modifica el Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, sustituyendo los valores de la tabla del Anejo VI por la tabla del Anexo I de este Decreto Foral.

La disposición transitoria primera obliga a adecuar, en el plazo máximo de cinco años, las explotaciones ganaderas existentes a las normas establecidas en el presente Decreto Foral; y la segunda regula la ampliación de las explotaciones existentes.

La disposición derogatoria se ocupa de derogar cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Foral y, en particular, el artículo 9 de la Orden Foral 207/2005, de 7 de noviembre.

La disposición final primera contiene una habilitación para el desarrollo del presente Decreto Foral y la segunda fija la entrada en vigor.

El Proyecto contiene quince anexos: Tabla de equivalencias de U.G.M en lo referente a esta norma (Anexo 1); Clasificación de explotaciones o instalaciones ganaderas por tamaño (Anexo 2); Distancias de las explotaciones ganaderas a otros elementos e instalaciones (Anexo 3); Distancias entre explotaciones ganaderas (Anexo 4); Tamaño máximo de las explotaciones ganaderas (Anexo 5); Distancias de almacenamiento y utilización de estiércoles líquidos a otros elementos (Anexo 6); Distancias de almacenamiento o utilización de deyecciones sólidas (Anexo 7); Distancias de las explotaciones porcinas a otros elementos (Anexo 8); Distancias de las explotaciones avícolas y cunícolas a otros elementos (Anexo 9); Distancias de las explotaciones de ovino, caprino, cérvidos, bovino y equino a otros elementos (Anexo 10); Distancias de los asentamientos apícolas a otros elementos (Anexo 11); Vallados en explotaciones porcinas (Anexo 12); Documentación a presentar para la autorización y registro de las explotaciones ganaderas (Anexo 13); y Especies y grupos de especies (Anexo 14).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra recaba, como se ha señalado en los antecedentes, dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la LFCN.

El Proyecto pretende, según se describe en la exposición de motivos, desarrollar la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal, y complementar el Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

Así las cosas, como dijimos en nuestro dictamen 45/2003, con ocasión de la tramitación del Decreto Foral 148/2003, el Proyecto desarrolla Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal, y, en consecuencia, estamos ante una

disposición normativa de carácter ejecutivo de leyes precedentes, por lo que es evidente el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo.

En consecuencia, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 14.1.g) de la LFCN).

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP) regula en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral de Navarra. Conforme a lo establecido por el artículo 59.1 de la citada Ley Foral, la elaboración del Proyecto reglamentario se inició mediante Orden Foral 231/2018, de 18 de septiembre, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, que, tras una doble proceso de consulta pública en cumplimiento de las previsiones contenidas por la LFTGA y LPACAP, designó al Servicio de Ganadería de la Dirección General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería como órgano encargado de la elaboración y tramitación del proyecto de Decreto Foral.

El artículo 58.2 de la LFGNP establece que la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que la sustenten. En el presente caso, el Proyecto dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las memorias e informes incorporados al expediente. Así, constan las preceptivas memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como informes de cargas administrativas sobre evaluación de impacto sobre género. Igualmente, en cumplimiento del mandato establecido por el artículo 62 de la LFGNP, se ha incorporado informe de impacto por razón de sexo.

En el proceso de participación, el Proyecto se sometió primero a consultas al sector con charlas participativas y proyecciones a la Unión General y Ganaderos de Navarra (UAGN), a la organización profesional agraria Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna (EHNE-Nafarroa), a la Unión de Cooperativas Agrarias de Navarra (UCAN), al Instituto de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias (INTIA), a las integradoras del Porcino, así como a asociaciones ganaderas y

representantes sectoriales. Posteriormente, se sometió a participación ciudadana mediante presentación de sugerencias, abriéndose un plazo para ello, plazo en el que se recibieron nueve sugerencias. Y, por último, fue publicado en el Portal del Gobierno de Navarra en el que se detallaron las valoraciones y contestaciones a las sugerencias presentadas en el proceso de participación pública.

El Proyecto fue informado favorablemente por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, el Consejo Navarro de Medio Ambiente, la Comisión Foral de Régimen Local, el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y la Jefa de la Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación, informado por la Secretaría General Técnica con relación a las modificaciones introducidas por el Director del Servicio de Ganadería, y examinado en la Comisión de Coordinación, previa a la sesión del Gobierno de Navarra, en que se acordó tomar en consideración el Proyecto de Decreto Foral, a los efectos de pedir la emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra.

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto se ha ajustado a las exigencias procedimentales establecidas por nuestro ordenamiento jurídico.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra. Marco normativo

La LORAFNA atribuye a Navarra, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (artículo 50.1.a), así como la competencia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra (artículo 56), correspondiendo al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de bases y coordinación general de la sanidad (artículo 149.1.13ª y 16ª de la Constitución Española).

En cumplimiento y desarrollo del mandato constitucional recogido en el precitado artículo de la Constitución, el Estado promulgó la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de animales, en su explotación, transporte,

experimentación y sacrificio. En desarrollo de dicha ley, se han producido, como destaca la exposición de motivos, varias normas como el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, de ordenación de explotaciones apícolas, el Real Decreto 328/2003, de 14 de marzo, que regula el plan sanitario avícola, el Real Decreto 1547/2004, de 25 de junio, por el que se establecen las normas de ordenación de las explotaciones cunícolas, el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, el Real Decreto 1084/2005, de 16 de septiembre, de ordenación de la avicultura de carne, el Real Decreto 1614/2008, 3 de octubre, relativo a los requisitos zoonosológicos de los animales y de los productos de la acuicultura, el Real Decreto 1221/2009, 17 de junio, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo, el Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas.

Por su parte, en el ámbito de sus competencias, la Comunidad Foral ha aprobado, la Ley 11/2000, de 16 de noviembre, de sanidad animal, la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, el Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, y el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de dicha Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental.

El Proyecto pretende, como explica la exposición de motivos, la adaptación de las normas que se han publicado en los últimos años a la singularidad de las condiciones de la ganadería en la Comunidad Foral, así como regular ciertos aspectos particulares no regulados en la normativa nacional. Al mismo tiempo, el Proyecto viene a complementar la regulación contenida en el Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio.

A este respecto se debe subrayar que el objetivo fundamental de la norma proyectada es regular las distancias entre explotaciones y otros elementos y

tamaños máximos de las explotaciones a los efectos de minimizar los riesgos epidemiológicos de difusión de enfermedades y los problemas sanitarios y económicos que se derivan. Aquí no se ordenan otros aspectos que tienen que ver con el comportamiento medio ambiental de las explotaciones que es otro aspecto diferente a la bioseguridad, y que en el caso de la Comunidad Foral de Navarra vienen regulados en el Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Con la norma proyectada se pretende regular otras cuestiones complementarios de carácter sanitario.

Así las cosas, el proyecto de Decreto Foral se enmarca en la competencia exclusiva en agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía [artículo 50.1.a LORAFNA], así como en la competencia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra (artículo 56 LORAFNA) que ostenta la Comunidad Foral de Navarra, y se dicta en virtud del artículo 23.1 de la LORAFNA y los artículos 7, 12 y 55.1 de la LFGNP, que atribuyen al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria, debiendo sus disposiciones adoptar la forma de Decreto Foral (artículos 12.3 y 55.2 LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta previa habilitación competencial y legal suficiente, y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto llevar a cabo el desarrollo reglamentario parcial de normas forales con rango de ley.

II.4ª. Marco normativo

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar “la Constitución o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónoma”, “ni tipificar delitos, faltas o

infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales patrimoniales de carácter público”, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respeto a la ley, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Junto a esta consideración de carácter general, las normas que han de servir de referencia para fundamentar nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto han de ser el 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, el 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, y todas las normas referenciadas en el apartado anterior que tiene el carácter de normativa básica así como las leyes forales mencionadas.

II. 5ª Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

A) Justificación

Como ya se ha indicado, tanto el Proyecto como las distintas memorias e informes obrantes en el expediente contienen la justificación para la aprobación de la nueva normativa proyectada.

En la exposición de motivos se explica que la ganadería constituye en la Comunidad Foral un sector de actividad económica, cualitativa y cuantitativamente importante, lo cual aconseja establecer en forma precisa y ordenada las condiciones medioambientales, higiénico-sanitarias, de bienestar animal y de ordenación zootécnica, que esta actividad debe cumplir. Y en pos de tal objetivo, se lleva a cabo la ya señalada adaptación de las normas estatales a la singularidad de las condiciones de la ganadería en la Comunidad Foral de Navarra, tratando, en particular, de limitar los riesgos epidemiológicos de difusión de enfermedades y los problemas sanitarios y económicos que se derivan, mediante la aplicación de medidas de bioseguridad disponibles y limitando el tamaño de las explotaciones.

Con dicha explicación, más ampliamente expuesta, entendemos que, la norma proyectada se encuentra justificada y motivada.

B) Análisis del contenido del Proyecto

Entrando en el análisis jurídico del Decreto Foral proyectado, cuyo contenido general ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

El capítulo I (“Disposiciones Generales”) se compone de tres artículos. El artículo 1 determina el objeto de la norma que consiste en establecer las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y de ordenación zootécnica, incluida la capacidad máxima productiva, que tienen que cumplir las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, en el ámbito de la Comunidad Foral para su autorización ganadera por parte del Departamento competente en materia de ganadería. El artículo 2 delimita el ámbito de aplicación que se refiere a la nueva implantación o modificación de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones. Y el artículo 3 contiene definiciones.

La regulación establecida es congruente con el título y la finalidad de la norma proyectada.

El capítulo II (“Localización de las explotaciones ganaderas”) está integrado por dos artículos (4 y 5):

- El artículo 4 regula la distancia mínima que las explotaciones ganaderas deberán mantener con respecto a otros elementos e instalaciones; dichas distancias vienen establecidas en el Anexo 3.

- El artículo 5 prevé las distancias sanitarias mínimas, que por riesgo epidemiológico, deben respetar las explotaciones o instalaciones ganaderas, y que vienen fijadas en el Anexo 4. Las distancias entre explotaciones o instalaciones de diferentes capacidades se deben tomar teniendo en cuenta la que corresponda a la de mayor capacidad o riesgos epidemiológicos. En algunos supuestos de peculiar topografía del terreno o de condiciones de ubicación de las instalaciones se contempla la autorización de la reducción del 20% de las distancias. Las distancias se deben medir tomando como puntos de referencia las

distancias entre los puntos sensibles más cercanos de la infraestructura sanitaria; esto es, entre las paredes o vallas de los recintos de estabulación o de los puntos de secuestro en las explotaciones extensivas inocuas. En el caso de explotaciones mixtas, de mediano y gran tamaño, se mantendrá una separación sanitaria adecuada entre distintas familias o grupos de especies que conforme la explotación. En las explotaciones intensivas, no se autoriza la existencia de núcleos zoológicos.

Los criterios que determinan la localización de las explotaciones ganaderas parecen razonables y ponderados con relación a la finalidad que se persigue que no es otra que evitar o limitar los riesgos epidemiológicos de difusión de enfermedades.

El capítulo III (“Condiciones higiénico-sanitarias, zootécnicas y de bienestar animal”) abarca diez artículos (6 al15):

- El artículo 6 limita el tamaño máximo de las explotaciones ganaderas remitiéndose al Anexo 5 en cuanto al establecimiento de dicho tamaño máximo.

- El artículo 7 recoge las condiciones generales que deberán cumplir todas las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, sin perjuicio de otras condiciones marcadas por las normas específicas, ya sea en materia de bienestar animal (ventilación, agua o condiciones de manejo de los animales), ya sea en bioseguridad de las instalaciones (un área delimitada aislada del exterior, un área cerrada para almacenamiento de piensos, limpieza y desinfección, balsas valladas de estiércoles líquidos, locales de cuarentena, sistema de eliminación de cadáveres de animales), ya sea en bioseguridad referentes al manejo (limpieza de accesos y calzadas de las instalaciones, desinfecciones, desinsectaciones y desratizaciones periódicas, el riego líquido con deyecciones líquidas según lo determinado en el Anexo 6, almacenamiento y utilización de deyecciones sólidas según lo indicado en el Anexo 7, gestión de subproductos, residuos de medicamentos, biocidas y sus envases). En el apartado 6 de este artículo se establece, además, que para las explotaciones ganaderas que aporten sus estiércoles y purines a una planta de biogás o un gestor de estiércoles, será necesario que la planta o gestor estén autorizados y registrados, y que deberán

tener prevista una alternativa en caso de una contingencia que no permita recoger el estiércol o el purín por el gestor o la planta.

- El artículo 8 regula las condiciones específicas que deberán cumplir las explotaciones de porcino, con relación a: 1) Ubicación (aplicar las distancias recogidas en los Anexos 4 y 8, excepto en el caso de las explotaciones de autoconsumo; mantener distancia mínima de 3.000 metros para explotaciones de porcino al aire libre); 2) Instalaciones (vallado perimetral que impida el acceso de personas y animales de acuerdo con el Anexo 12; protección de ventanas y entradas en instalaciones tipo nave para evitar la entrada de pájaros; disponer de mangas de manejo o instalación similar en explotaciones de mediana y de gran capacidad para campañas de saneamiento); 3) Manejo (respetar las distancias del Anexo 6 en la aplicación de purines; aplicar el sistema “todo terreno todo fuera” en explotaciones de mediana o de gran capacidad; aplicar las guías de buenas prácticas; aplicar el matadero como único posible destino en las explotaciones clasificadas como “cebo o cebadores”; tener identificados oficialmente los animales conforme a la normativa de identificación animal correspondiente).

- El artículo 9 regula las condiciones específicas de las explotaciones de aves de carne o de puesta y explotaciones de conejos. Las explotaciones de aves deben cumplir los siguientes requisitos con relación a: 1) Ubicación (aplicar las distancias del Anexo 9, quedando exceptuados de dicho requisito las explotaciones de autoconsumo; mantener una distancia mínima de 3.000 metros en las explotaciones de aves al aire libre); 2) Instalaciones (diseñar conforme a parámetros ambientales; disponer sistemas de ventilación con un caudal mínimo de 4 metros cúbicos hora por cada kilogramo de peso vivo de animales); 3) Manejo (en explotaciones con sistema “todo terreno todo fuera”, se prohíbe la existencia de otras aves, aplicar guías de buenas prácticas; en explotaciones de gallinas de puesta la recría de gallinas solo se admite para la propia explotación; en explotaciones de gallinas de puesta se prohíbe clasificar huevos procedentes de otras explotaciones ganaderas).

- Artículo 10 se refiere a las condiciones específicas de las explotaciones de ovino y caprino, cérvidos, bovino y equino. Las explotaciones de rumiantes y

equino, además del resto de normativa vigente, deberán cumplir con los siguientes requisitos: 1) Ubicación (aplicar las distancias del Anexo 10, quedando exceptuados de dicho requisito las explotaciones de autoconsumo, prohibición de este tipo de explotaciones a menos de 50 metros de explotaciones ganaderas industriales o de gran capacidad de rumiantes o mataderos de rumiantes; 2) Instalaciones (disponer de manga de manejo o instalación similar de tamaño adecuado a la dimensión de la explotación y a las características especiales de cada tipo de ganado; disponer de edificaciones con suelos impermeables y de agua para la limpieza de las instalaciones; cumplir los requisitos del Anexo III, Sección IX, capítulo I, del 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; tener designado un punto de secuestro de los animales con fines sanitarios, con vallado; en explotaciones de ganado de raza lidia u otras especialmente peligrosas, disponer de unos cierres de la explotación o las parcelas donde se aloje y de mangas de manejo especialmente adaptadas; poner un vallado perimetral en las instalaciones de gran capacidad intensiva para impedir el acceso de animales a la zona; diseñar de forma que se evite en lo posible la entrada de vehículos dentro de la zona vallada, utilizando muelles de carga acondicionados y evitando la entrada de personas sin las debidas medidas de bioseguridad; si la entrada de vehículos no se puede evitar, disponer de un sistema de desinfección de ruedas de los vehículos que accedan al recinto); 3) Manejo (disponer de un programa sanitario básico y aplicar guías de buenas prácticas; tener los animales identificados oficialmente; no permitir la mezcla y/o el manejo conjunto de ganado de dos explotaciones ganaderas distintas o de dos rebaños diferentes).

- Artículo 11 regula las condiciones específicas de las explotaciones apícolas, estableciendo para las mismas los requisitos siguientes: 1) Ubicación (respetar las distancias mínimas del Anexo 11 con posibilidad de reducirla en 50 % si el colmenar está en pendiente y a una altura o desnivel superior a 2 metros con la horizontal; posibilidad de reducir la distancia en un 75% si los colmenares cuentan con una cerca de al menos 2 metros de altura en el frente que esté situado hacia el lugar desde donde se mide la distancia; 2) Instalaciones (contar con el permiso del propietario para poder instalar el colmenar; identificar con carteles los asentamientos de abejas; cumplir con lo regulado en el Anexo 1 del

Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004); 3) Manejo (cada colmena debe estar identificada, en sitio visible y de forma legible, con una marca indeleble).

- Artículo 12 regula las condiciones específicas de las explotaciones cinegéticas, imponiendo el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1) Ubicación (las especies cinegéticas solo podrán mantenerse en cautividad en granjas cinegéticas, núcleos zoológicos y en cotos de caza intensivos; respetar distancias mínimas reguladas en los Anexos 8, 9 y 10, según corresponda a la especie; respetar la distancia mínima de 500 metros con explotaciones de otras especies); 2) Instalaciones (adoptar las medidas de contención y seguridad necesarias para asegurar el confinamiento de los animales dentro de la explotación); 3) Manejo (llevar marcas visibles que identifiquen a cada animal y a la instalación de procedencia; garantizar que el animal que se introduce en la explotación corresponde a la autorizada, está libre de enfermedades conforme al artículo 4 del Real Decreto 1082/2009, de 3 de julio, y tiene procedencia legal).

- Artículo 13 se refiere a las posadas equinas y contempla la posibilidad de que los establecimientos turísticos ofrezcan el servicio de cuidado temporal de équidos propiedad de los clientes que se alojen en el establecimiento, permitiendo que se puedan ubicar dentro del casco urbano siempre que el ayuntamiento lo autorice expresamente, debiendo el responsable del establecimiento cumplir con los requisitos de las instalaciones y del cuidado y manejo de los animales, en concreto, con las condiciones específicas reguladas en el artículo 10 de este Proyecto.

- Artículo 14 contempla los núcleos zoológicos, indicando que deberán cumplir con la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos animales, las condiciones de este Decreto Foral y la Orden Foral 104/2013, de 12 de abril, y que deberán disponer de la correspondiente licencia o autorización ambiental que en su caso sea exigible y estar registrados en el registro correspondiente.

- Artículo 15 se refiere a los centros de concentración e instalaciones de tratantes y operadores comerciales, estableciendo la obligación de cumplir, en el caso del ganado bovino y porcino, con los requisitos y condiciones sanitarias

establecidas en el Real Decreto 1716/2000, de 13 de octubre, en el caso de los animales de las especies ovina y caprina con las condiciones previstas en el Real Decreto 1941/2004, de 27 de septiembre, y en el caso del ganado equino, con las del Real Decreto 1716/2000.

Todas las previsiones expuestas son conformes a la legalidad. Están en consonancia con la Ley 8/2003, de 24 de abril de, de Sanidad Animal, que tiene entre otros fines: *“a) La prevención, lucha, control y erradicación de las enfermedades de los animales. b) La mejora sanitaria de los animales, de sus explotaciones, de sus productos y de la fauna de los ecosistemas naturales. c) La prevención de la introducción en el territorio nacional, y en el resto de la Unión Europea, de enfermedades de los animales, evitando asimismo la propagación de las ya existentes. d) La protección de la salud humana y animal mediante la prevención, lucha, control y, en su caso, erradicación de las enfermedades de los animales susceptibles de ser transmitidas a la especie humana o que impliquen riesgos sanitarios que comprometan la salud de los consumidores”*. Se ajustan también al artículo 5 b) de la Ley Foral 11/2000, de 15 de noviembre, de Sanidad Animal, que obliga a los titulares de las explotaciones a *“Mantener la explotación en las condiciones higiénicas y sanitarias previstas en esta Ley Foral y demás disposiciones vigentes o de desarrollo, asegurando el buen estado sanitario de las poblaciones animales”*.

Además, son respetuosas con la regulación estatal o comunitaria de las condiciones específicas de las explotaciones de las distintas especies animales. Así, el artículo 8 del Proyecto se adecua a lo previsto en los artículos 5 a 7 del Real Decreto 324/2000, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas; el artículo 9 del Proyecto a lo establecido en el Real Decreto 328/2003, de 14 de marzo, que regula el plan sanitario avícola; el artículo 10 del Proyecto a lo previsto específicamente en el Anexo III, Sección IX, capítulo I, en el 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; el artículo 11 del Proyecto a lo regulado en el artículo 8 del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas y a lo regulado en el Anexo 1 del Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del

Consejo de 29 de abril de 2004; el artículo 13 del Proyecto a lo establecido en el artículo 4 del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino. A su vez, los artículos 14 y 15 del Proyecto, en la medida en que se remiten a las normas estatales y forales, no ofrecen tampoco tacha alguna de ilegalidad.

El capítulo IV (“Tramitación Administrativa”) comprende 7 artículos (16 al 22):

- El artículo 16 regula la autorización y registro de explotaciones ganaderas en Navarra, estableciendo que, en la tramitación de la solicitud de autorización, deberá adjuntarse la documentación recogida en el Anexo 13, y que para la inscripción en el Registro de explotaciones ganaderas (en adelante, REGA) será necesaria recabar la correspondiente autorización ambiental o la correspondiente declaración responsable de ser instalación doméstica no sometida a tramitación de licencia de actividad clasificada, además de cumplir con el resto de requisitos establecidos en la Orden Foral de 28 de abril de 2003.

- El artículo 17 se refiere a las instalaciones domésticas, estableciendo que quedan exceptuadas de presentar memoria de las condiciones técnicas e higiénico-sanitarias en fase de proyecto y que deberán aportar justificante de haber presentado en el ayuntamiento correspondiente la declaración responsable de ser una instalación doméstica no sometida a autorización ambiental.

- El artículo 18 alude a la documentación que debe presentar la persona titular responsable de una explotación extensiva para su solicitud de registro en REGA.

- El artículo 19 se refiere a las explotaciones sometidas a autorizaciones ambientales, y obliga al promotor a integrar la documentación recogida en el Anexo 13 dentro del proyecto técnico de autorización ambiental, o, en su caso, dentro del expediente de actividad clasificada, si se trata de proyecto sometido a licencia municipal de actividad clasificada.

- El artículo 20 establece que todas las explotaciones ya existentes y que no se encuentren inscritas en el REGA y aquellas otras que hayan aumentado su

capacidad o modificado su clasificación por orientación productiva sin comunicar esos cambios, deberán solicitar la regularización de su situación en el plazo de 12 meses a contar desde la fecha de entrada en vigor de esta norma. En caso contrario, se les considerará como nuevas instalaciones ganaderas y se les instruirá expediente para su “autorización ganadera” y registro.

- El artículo 21 ordena comunicar cualquier cambio que se produzca en la orientación zootécnica de la explotación, de forma que se mantengan actualizados los datos en el REGA, en la autorización medioambiental y en el ayuntamiento. Si se trata de un cambio de especie ganadera, la norma obliga a tramitar la correspondiente autorización ganadera ante el Servicio de Ganadería, que resolverá con base en la documentación presentada, dando trámite de audiencia en el proceso a los posibles perjudicados por el cambio de orientación.

- El artículo 22 regula las distintas situaciones de cese de la actividad, de caducidad de la licencia y cancelación del registro de explotación ganadera.

Todas las previsiones del capítulo IV expuestas resultan igualmente conformes a Derecho y nada cabe objetar desde la perspectiva de la legalidad.

Por último, el capítulo V (“Inspecciones y controles”) del Proyecto, comprende los artículos 23 a 25. En el artículo 23 se atribuye al Departamento de Ganadería la competencia para realizar los controles e inspecciones y comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas. En el artículo 24 se establece la normativa por la que se rige el régimen sancionador. Y en el artículo 25 se determina la exclusión de las explotaciones ganaderas existentes a la entrada en vigor de esta norma que superen los tamaños máximos establecidos en el Anexo 5, de las ayudas que apruebe la Comunidad Foral de Navarra, complementarias a las indemnizaciones por sacrificio de campañas oficiales.

Los preceptos reseñados son conformes a Derecho y nada cabe objetar desde la perspectiva de las normas que sirven de contraste.

Tampoco merecen reparo alguno de legalidad la disposición adicional, que modifica los valores de la tabla del Anejo VI del Decreto Foral 148/2003; ni la disposición transitoria primera que concede a los titulares de las explotaciones

ganaderas un plazo máximo de cinco años para adecuar sus instalaciones a las normas del Proyecto; ni la disposición transitoria segunda que, en caso de que las explotaciones existentes no cumplan los requisitos del artículo 5, permite ampliar el número de animales y la superficie para el mantenimiento de las especies existentes, previa autorización de la autoridad competente y siempre que lo permita la normativa nacional y local y no aumente significativamente el riesgo epidemiológico, manteniendo la distancia de separación existente entre las explotaciones; ni la disposición derogatoria única, que deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al presente Proyecto y en particular, el artículo 9 de la Orden Foral 207/2005, de 7 de noviembre; ni sus disposiciones finales, la primera, que habilita su desarrollo normativo por la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, y la segunda, que prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones resulta conforme al ordenamiento jurídico

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.