

**Expediente:** 20/2004

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 236/1991, de 27 de junio, por el que se fomenta el abandono de quema de rastrojeras y se regula esta práctica

**Dictamen:** 25/2004, de 22 de julio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 22 de julio de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

El día 5 de julio de 2004 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 236/1991, de 27 de junio, por el que se fomenta el abandono de quema de rastrojeras y se regula esta práctica (en adelante, el proyecto), que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 28 de junio de 2004.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. El Presidente de la Unión de Agricultores y Ganaderos de Navarra (UAGN), mediante escrito de 11 de junio de 2004, solicitó del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda la modificación de la letra d) del artículo 11 del Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 236/1991, de 27 de junio, por el que se fomenta el abandono de quema de rastrojeras y se regula esta práctica, a la vista de la dificultad de reunir a cinco personas en zonas de baja densidad de población y por estimar más eficaz para el control del fuego la presencia de tres personas y dos tractores; señalando, además, que las medidas de seguridad deberían ser establecidas anualmente mediante la Orden Foral que regula para cada campaña la práctica de la quema de rastrojeras.

2. El Director General de Medio Ambiente, en informe de 14 de junio de 2004, estima, a la vista del precedente escrito, que se trata de modificar el número de personas incrementándose simultáneamente los medios materiales, a lo que añade la necesidad de que se disponga de un móvil con el que poder avisar a los Servicios de Emergencias. Por ello, propone la modificación del artículo 11, letra d), del Decreto Foral, que quedaría redactado en los siguientes términos: “En toda quema se deberá contar con personal y material necesario suficiente para el debido control de fuego”. Asimismo, señala que anualmente a través de la Orden Foral de autorizaciones se regularán los aspectos relativos a la determinación del personal y material suficiente.

3. La Secretaría Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, mediante informe de 22 de junio de 2004, examina y justifica la modificación propuesta que pretende conciliar las medidas necesarias para controlar el riesgo que conlleva el fuego con la realidad actual. Asimismo, considera el proyecto ajustado al ordenamiento jurídico y señala la exigencia de la consulta al Consejo de Navarra.

4. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 28 de junio de 2004 tomó en consideración el proyecto para su remisión a consulta de este Consejo.

5. Finalmente, consta en el expediente un ejemplar del proyecto y una copia del Decreto Foral que se pretende modificar parcialmente.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto está integrado por un preámbulo, un artículo único y dos disposiciones finales.

El preámbulo del proyecto comienza recordando el tenor vigente del extremo del Decreto Foral 236/1991 que se pretende modificar y señala que esa medida se ha considerado difícil de aplicar por la dificultad de reunir a cinco personas en algunas localidades, así como que el número de personas no es siempre determinante de un mayor control del fuego, pudiendo recurrirse a otros medios materiales que actualmente pueden resultar más eficaces. Se trata, por ello, de eliminar el requisito de la presencia de cinco personas, manteniendo la exigencia de contar con los medios materiales y humanos necesarios.

El artículo único señala que el apartado d) del artículo 11 del Decreto Foral 236/1991 tendrá la redacción siguiente: “En toda quema se deberá contar con personal y material necesario suficiente para el debido control del fuego, de acuerdo con lo que establezca la Orden Foral anual de regulación de la quema de rastrojeras”.

La disposición final primera habilita al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y aplicación del proyecto; y la segunda determina la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a modificar parcialmente el Decreto Foral 236/1991, dictado en desarrollo de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra; por lo que, tratándose de la modificación de un reglamento dictado en ejecución de una Ley, este Consejo, de conformidad

el artículo 16.1.f) de la LFCN, emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2004 (recurso de casación nº 1144/2001), “el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general”. Además, tras aludir al artículo 51 de la Constitución, indica que “la más reciente y en vigor jurisprudencia que concreta el sentido de reconocer el carácter necesario de la audiencia regulada en el artículo 130, apartado 4, de la Ley de Procedimiento Administrativo, centrada con exclusividad en relación con las entidades que, como dice el precepto, por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, habiéndose llegado a diferenciar entre entidades de afiliación obligatoria y las que responden a un principio de libre asociación para excluir la exigencia del precepto legal en el caso de éstas últimas”; por lo que no puede imponerse “la necesidad de una audiencia que no estaba prevista en una disposición legal directamente aplicable”.

Según viene reiterando este Consejo, a partir de la escueta regulación contenida en la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), la elaboración de las disposiciones administrativas ha de ajustarse al correspondiente procedimiento que trata de asegurar, de forma justificada y participativa, la objetividad, la transparencia, el servicio al interés general y la legalidad, materializando el derecho de los ciudadanos a una buena administración. Por ello, insistimos en que, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y

oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto. En suma, ha de cumplimentarse adecuadamente el procedimiento para lograr un recto ejercicio de la potestad reglamentaria que satisfaga con objetividad los intereses generales, con la participación de los ciudadanos y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

De la documentación que obra en el expediente, a la que se ha aludido en los antecedentes de este dictamen, resulta que, a partir de una propuesta del sindicato agrario UAGN, se ha elaborado un proyecto de modificación puntual del Decreto Foral 236/1991, que cuenta con los informes favorables del Director General de Medio Ambiente y de la Secretaría Técnica del Departamento, que exponen las razones que justifican la modificación propuesta. Asimismo, consta en el expediente el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera en términos generales ajustada a Derecho. No obstante, este Consejo entiende que hubiera sido aconsejable la intervención en la elaboración del proyecto de las organizaciones agrarias representativas, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación y de las Entidades Locales (a cuya colaboración apela la disposición adicional segunda de la Ley Foral 13/1990), lo que puede satisfacerse mediante su participación en la elaboración de la Orden Foral de desarrollo y aplicación.

### **II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, 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, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El marco jurídico a tener en cuenta está constituido por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, y especialmente por la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra. Esta Ley Foral, amén de referirse a los incendios forestales (artículos 37 a 43), establece que “la Administración de la Comunidad Foral de Navarra promocionará el gradual abandono de la práctica generalizada de la quema de rastrojeras y, con la colaboración de las Entidades Locales, procederá a su planificación y regulación antes del 1 de julio de 1991” (disposición adicional segunda).

#### **A) Habilitación y rango de la norma**

El proyecto encuentra habilitación específica en la transcrita disposición adicional segunda de la Ley Foral 13/1990, en cuyo desarrollo se dictó el Decreto Foral 236/1991, que ahora se pretende modificar puntualmente.

De acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

#### **B) Justificación**

Tanto los informes obrantes en el expediente como el propio preámbulo del proyecto expresan las razones que justifican la modificación pretendida. Se trata de atemperar un concreto requisito a la realidad actual, de modo

que se cambia una exigencia numérica de personas por una condición más genérica, a concretar anualmente, pero manteniendo la finalidad primordial de controlar el fuego.

### ***C) Contenido del proyecto***

El proyecto tiene por objeto una mínima modificación del Decreto Foral 236/1991, sobre la quema de rastrojeras. A diferencia del texto vigente que establece la necesidad de la presencia de cinco personas, la nueva redacción propuesta se limita a exigir la concurrencia de personal y material necesarios y suficientes, remitiendo su concreción a la Orden Foral anual de regulación de la quema de rastrojeras.

La previsión proyectada no merece tacha desde la perspectiva jurídica, ya que no vulnera precepto alguno de rango superior y se expresan las razones que la justifican, de suerte que –como se indica en los informes departamentales- el incremento de los medios materiales satisface las exigencias de control del fuego. Será, por tanto, la Orden Foral anual la que concrete el concepto jurídico indeterminado que encierra la nueva regulación en este extremo, debiéndose asegurar el cabal cumplimiento de los fines legales.

Nada ha de objetarse tampoco a las disposiciones finales, señalando únicamente que, aunque la Ley Foral 13/1990 aludía al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes (hoy, Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación), actualmente la competencia en la materia está asignada al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de modo que las referencias de dicha Ley Foral a aquel Departamento deben entenderse realizadas a éste (disposición adicional tercera del Decreto Foral 428/1996, de 30 de septiembre).

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 236/1991, de 27 de junio, por el que se fomenta el abandono de quema de

rastrojeras y se regula esta práctica, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.