

**Expediente:** 57/2005

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los subproductos animales no destinados a consumo humano.

**Dictamen:** 3/2006, de 30 de enero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de enero de 2006,

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 Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 7 de noviembre de 2005 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 regulan los subproductos animales no destinados a consumo humano, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de octubre de 2005.

Por Acuerdo del Consejo de Navarra de 29 de diciembre de 2005 se dispuso la ampliación del plazo para la emisión del presente Dictamen.

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

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden 137/2005, de 9 de agosto, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se ordena la iniciación del procedimiento para la elaboración del Decreto Foral por el que se regulan los subproductos animales no destinados al consumo humano, se designan como órganos responsables del procedimiento al Servicio de Ganadería y a la Secretaría General Técnica del Departamento y, finalmente, se dispone el sometimiento del proyecto de nueva disposición al trámite de información pública.

2. Elaborado un borrador o anteproyecto, la Orden Foral 146/2005, de 23 de agosto, somete a información pública, mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los subproductos animales no destinados al consumo humano, que efectivamente se lleva a efecto mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra número 105, de 2 de septiembre de 2005.

Simultáneamente, se remite el anteproyecto a los Departamentos de la Administración Foral y a la Cámara Agraria de Navarra, al objeto que formulen las alegaciones y observaciones que, en su caso, estimen pertinentes.

3. En el mencionado periodo de información pública formulan alegaciones las organizaciones siguientes:

- La organización “Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna” (EHNE), inicia su escrito solicitando una ampliación del periodo de alegaciones, señalando a continuación las consecuencias económicas para los ganaderos y los efectos perjudiciales para la fauna de buitres que conllevará la retirada de todos los subproductos animales no destinados al consumo humano. Solicitan un mayor desarrollo de las ayudas económicas previstas para el establecimiento de contenedores, el mantenimiento de muladares y la constitución de una comisión de trabajo para el estudio de las denominadas “zonas remotas”.

- La Asociación Española de Empresas de la Carne (ASOCARNE) entiende que un “cadáver” no es un “residuo” y que, en consecuencia, no existe cobertura legal “para declarar legalmente como servicio público su

recogida, transporte y eliminación”. Invoca la alegante la libertad de mercado para garantizar la concurrencia en una eventual gestión indirecta del servicio público de eliminación de los cadáveres a los que se refiere la norma. Desde análogas perspectivas, la alegante defiende que la creación de un nuevo Registro de Empresas es materia reservada a la ley sin que exista norma de rango adecuado que autorice al Gobierno de Navarra a la creación de dicho Registro. Finalmente, solicitan una mayor claridad en la definición de las situaciones que se creen en el periodo transitorio.

- Por su parte, la Cámara Agraria de Navarra aprueba en sesión de 29 de septiembre de 2005 formular alegaciones al anteproyecto, que vienen referidas a la inclusión en la norma de la recogida de productos o residuos como la lana y la leche; a la definición de zonas en las que se adviertan dificultades orográficas y climatológicas para el acceso a la recogida de residuos; y, finalmente, se contemple también un servicio de recogida de residuos sanitarios.

4. El proyecto incorpora una Memoria elaborada por la Sección de Sanidad Animal y la Secretaría General Técnica, suscrita también por el Director del Servicio de Ganadería y el Director General de Agricultura y Ganadería, en la que en un mismo documento se justifica la propuesta normativa y se analizan los aspectos normativos, organizativos y económicos del proyecto de norma. En la citada memoria se da cuenta del Reglamento (CE) 1774/2002, de 3 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano, y sus posteriores modificaciones. Se recoge el Real Decreto 1429/2003, de 21 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en la materia citada. Por último, tras referirse a la normativa autonómica de naturaleza análoga a la propuesta y la preexistente en el ámbito foral, reseña las derogaciones que ha de producir, en su caso, la aprobación del proyecto de Decreto Foral.

Desde la perspectiva organizativa, la Memoria advierte que la normativa propuesta no incidirá sobre la actual estructura del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, no implicando la creación,

modificación o supresión de unidades orgánicas, ni tampoco incrementos de plantilla para su aplicación.

En el aspecto económico, la Memoria señala que la creación del Registro de Operadores no implicará un aumento de gasto por cuanto se van a utilizar medios ya existentes en el Departamento. En cuanto a la gestión del servicio público que se crea, toda vez que se va a realizar por “la concesionaria del servicio público, quien cobrará las tarifas directamente de los usuarios”, no implicará gasto alguno para la Administración de la Comunidad Foral. Finalmente, en relación a las ayudas para la obtención de contenedores de almacenaje temporal de cadáveres, será en el momento de aprobar la normativa que establezca dichas ayudas cuando puedan evaluarse sus consecuencias económicas.

5. El Servicio de Acción Legislativa y Acción Normativa emite informe con fecha 19 de septiembre de 2005, en el que formula distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, realizando algunas sugerencias sobre la regulación propuesta, significativamente en lo que respecta a los términos en que se define el ámbito de aplicación de la norma y en lo que respecta al régimen sancionador.

6. Consta en el expediente un informe sobre impacto por razón de sexo, elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de 26 de septiembre de 2005, concluyendo que el proyecto de Decreto Foral no contiene disposiciones que favorezcan situaciones de discriminación.

7. El Servicio de Intervención General, del Departamento de Economía y Hacienda, señala en informe de 17 de octubre de 2005 la necesidad de aprobarse en su día las “correspondientes tasas que garanticen el equilibrio financiero de este nuevo servicio público”.

8. La Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación emite el 18 de octubre de 2005 un informe en el que da cuenta del procedimiento seguido en su elaboración y tramitación, enfrentándose a las alegaciones formuladas y justificando la estimación o

desestimación de las mismas, para concluir en el cumplimiento del procedimiento legalmente establecido y la adecuación a Derecho de la norma propuesta.

9. El Servicio de Acción Legislativa y Acción Normativa, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, emite un nuevo informe en fecha 19 de octubre de 2005, en el que concluye en la adecuación del procedimiento seguido en la elaboración de la disposición general, así como en la adecuación del ejercicio de la potestad reglamentaria.

10. La Comisión de Coordinación, en sesión de 20 de octubre de 2005, examinó el proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

11. El Gobierno de Navarra, en sesión de 24 de octubre de 2005, acordó tomar en consideración el proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra. Se acompaña el texto del proyecto.

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta (en adelante, Proyecto) consta de una exposición de motivos, quince artículos, distribuidos en cuatro capítulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos recoge el marco normativo establecido en los últimos años con el objetivo de evitar la entrada de humanos o animales. Se considera preciso, por tanto, establecer en la Comunidad Foral de Navarra “un marco adecuado que permita la creación de las infraestructuras necesarias para que los operadores puedan cumplir en las mejores condiciones las obligaciones derivadas de esta normativa y que la Administración pueda realizar los controles necesarios” y, resaltando el interés sanitario concurrente, justifica la parte expositiva del Proyecto la intervención de la Administración para garantizar la “existencia de un servicio público para la gestión de los cadáveres de animales, que engloba tanto su recogida y transporte como su eliminación”. Desde esas premisas, la

exposición de motivos adelanta, a continuación, el objeto de los distintos capítulos en que se estructura la norma.

En el primero de los capítulos, que comprende los artículos 1 a 3, se describe el objeto y ámbito de aplicación de la norma, además de establecer las definiciones que adopta el Proyecto. En cuanto al objeto, se circunscribe por el artículo primero al establecimiento de normas de control de los operadores de materiales de las categorías 1, 2 y 3 de las contenidas en el Reglamento (CE) 1774/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano y, en segundo lugar, a la “regulación del servicio público de recogida, transporte y eliminación de los cadáveres de animales de las explotaciones ganaderas”. Por lo que se refiere a su ámbito de aplicación, el artículo segundo limita éste a los operadores que desarrollen actividades en la Comunidad Foral de Navarra y que, además, operen con los materiales incluidos en las categorías 1 a 3 de las contempladas en el Reglamento comunitario ya citado. Finalmente, el artículo tercero adopta las definiciones contenidas en el mencionado Reglamento comunitario y especifica el contenido de los conceptos de “operadores” y “subproductos animales” a los efectos del Decreto Foral.

En el Capítulo II, “Control de los operadores de subproductos animales no destinados al consumo humano”, se crea el Registro de Operadores de Subproductos Animales no destinados al consumo humano y se define su contenido (artículo 4); se establece el procedimiento para la inscripción, el plazo de validez de la misma y las obligaciones de información de los operadores inscritos (artículo 5); se definen los operadores exceptuados de la inscripción en el Registro (artículo 6) y la estructura de éste (artículo 7); se establecen las obligaciones de los operadores de subproductos animales (artículo 8) y las condiciones de destino y eliminación de los citados subproductos (artículo 9).

En el Capítulo III se declara servicio público de titularidad de la Comunidad Foral de Navarra la prestación a terceros de las operaciones de retirada, transporte y eliminación de los cadáveres de animales muertos en

explotaciones ganaderas (artículo 10); el objeto del servicio público (artículo 11); el ámbito territorial de su prestación (artículo 12); las formas de gestión (artículo 13) y su régimen jurídico (artículo 14).

El Capítulo IV, en su único artículo 15, establece el régimen sancionador, por remisión al régimen establecido en la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal, siendo de aplicación el procedimiento administrativo sancionador que, en materias de agricultura, ganadería y alimentación, establece el Decreto Foral 369/1997, de 9 de diciembre.

Las disposiciones adicionales se refieren a las relaciones del gestor del servicio público de recogida de cadáveres con la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados S.A. (primera); a la posibilidad de que se utilicen determinadas plantas de categoría nº 1 para el sacrificio de animales no destinados al consumo humano (segunda); al establecimiento de ayudas para la adquisición de contenedores y otros elementos que sirvan para el almacenamiento de los cadáveres de animales (tercera); o al establecimiento de un plazo para que los actuales operadores de subproductos animales soliciten la inscripción en el Registro de operadores que se crea (cuarta).

La disposición derogatoria única viene a derogar la Orden Foral de 30 de abril de 2001, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se creó, en el Registro de Vehículos de Transporte de Animales, la Sección de Gestores de Recogida y Traslado de Materiales Especificados de Riesgo y Cadáveres de Animales; y la Orden Foral de 17 de septiembre de 2001, del mismo Consejero, por la que se facilita el sacrificio y la destrucción de animales bovinos vivos no destinados al consumo humano; además de la derogación de todas aquellas otras disposiciones que contravengan lo establecido en la nueva norma que se propone.

Por último, las disposiciones finales contienen una habilitación al Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, para el desarrollo posterior del Decreto Foral (primera), estableciéndose la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (segunda).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo de la Ley 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal, en cuyo artículo 11 se contemplan como acciones sanitarias de carácter general tanto el control del movimiento, trashumancia y transporte de animales, como el propio tratamiento de cadáveres. Por su parte el artículo 26 de la misma ley foral establece el régimen legal de la destrucción de los cadáveres de animales, así como prohibiciones a su utilización y condiciones de su eliminación.

Por otra parte, como expresa la exposición de motivos del Proyecto que nos ocupa, la norma propuesta persigue la mejor aplicación en el ámbito de la Comunidad Foral del Reglamento (CE) 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano, así como del Real Decreto 1429/2003, de 21 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de subproductos de origen animal no destinados al consumo humano.

Y, finalmente, el Proyecto pretende ser igualmente un desarrollo de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, de naturaleza básica en materia de protección del medio ambiente, en cuanto dictada al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución, ya que en su artículo 12.3 contempla que “las Comunidades Autónomas podrán declarar servicio público, de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos”.

Por tanto, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

### **II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta de este Consejo de Navarra viene a establecer una regulación que, por su propia naturaleza,



incide en distintos ámbitos materiales y en la que, en consecuencia, concurren distintos títulos competenciales de la Comunidad Foral de Navarra. Así, como señala la exposición de motivos, el Proyecto representa un ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía, reconoce a Navarra el artículo 50.1.a) del LORAFNA. Pero también deben tenerse en cuenta las competencias de la Comunidad Foral en materia de sanidad interior e higiene, correspondiéndole aquellas facultades y competencias ostentadas históricamente y, además, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado (artículo 53.1. LORAFNA), o las competencias de desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de medio ambiente y ecología [artículo 57.c) LORAFNA].

En el ámbito de sus competencias el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal que, como se ha dicho, establece en su articulado determinaciones básicas sobre el tratamiento, destino y eliminación de los cadáveres de animales, autorizando al Gobierno de Navarra, en su disposición final primera, para el dictado de las disposiciones reglamentarias que sean precisas para el desarrollo y ejecución de la Ley Foral.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 7.12), adoptando sus disposiciones generales la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

Por todo ello, el Proyecto examinado se dicta al amparo de las competencias de Navarra en las materias de agricultura y ganadería, sanidad interior e higiene, y medio ambiente y ecología, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y, sin perjuicio de lo que después se dirá atendiendo a la naturaleza de las decisiones normativas que se incorporan, su rango es el adecuado.

### **II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La LFGNP ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005.

Así, y siguiendo las prescripciones legales, el expediente incorpora una Memoria elaborada por la Sección de Sanidad Animal y la Secretaría General Técnica, suscrita también por el Director del Servicio de Ganadería y el Director General de Agricultura y Ganadería, en la que en un mismo documento se justifica la propuesta y se analizan los aspectos normativos, organizativos y económicos del Proyecto. Se reseñan así los antecedentes normativos y las derogaciones que, en caso de aprobarse, conlleva el Proyecto. Se destaca que su aprobación no implicará la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas, ni tampoco incrementos de plantilla para su aplicación sobre la actual estructura del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Finalmente, en el aspecto económico, la Memoria señala que la creación del Registro de Operadores no implicará un aumento de gasto por cuanto se van a utilizar medios ya existentes en el Departamento.

El Proyecto ha sido sometido a información pública, mediante la publicación del texto del Proyecto en el Boletín Oficial de Navarra, formulando alegaciones la organización “Euskal Herriko Nakazarien Elkartasuna” (EHNE) y la Asociación Española de Empresas de la Carne (ASOCARNE). Asimismo, el texto fue remitido a la Cámara Agraria de Navarra, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre.

El Proyecto ha sido informado por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación Normativa, se incluye un informe de impacto por razón de sexo y ha sido igualmente informado por el Servicio de Intervención. Finalmente, el Proyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento, como de las alegaciones y sugerencias formuladas por las entidades consultadas,

concluyendo sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta. Ha conocido también el Proyecto la Comisión de Coordinación, previa su remisión a todos los Departamentos de la Administración Foral. Y, finalmente, el Proyecto con el expediente reseñado se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ajusta al ordenamiento jurídico.

#### **II.4ª. Marco normativo**

Como se ha establecido anteriormente, el Proyecto viene a desarrollar primeramente la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal, que, en lo que aquí interesa, establece en su artículo 26 que los propietarios o tenedores de animales muertos están obligados a la destrucción higiénica de los “cadáveres en los lugares y mediante los sistemas previstos en la normativa vigente en cada momento” (artículo 26.1), prohibiéndose la utilización “de cadáveres de animales o sus partes para la elaboración de subproductos animales destinados a la alimentación de otros animales, incluidos los de compañía, quedando su uso y aprovechamiento prohibidos, salvo las excepciones permitidas por las normativas comunitarias y nacional básica vigentes” y, “en todo caso, los cadáveres y las proteínas derivadas de éstos, de animales que no hayan sido sacrificados para el consumo humano, no podrán utilizarse para la elaboración de cualquier tipo de subproducto ni para la alimentación de otros animales, incluidos los de compañía, quedando su uso y aprovechamiento totalmente prohibido, salvo como combustible” (artículo 26.2).

Se establece en el mismo precepto que la Administración de la Comunidad Foral “organizará y financiará los planes de recogida de cadáveres de animales muertos en las explotaciones de la Comunidad, tanto con motivo de vaciados sanitarios requeridos por sus técnicos, como ante muertes ocasionadas con motivo de enfermedades de especial trascendencia” (artículo 26.3).

La normativa comunitaria viene constituida fundamentalmente por el Reglamento (CE) 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre, que establece las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano, objeto de ulteriores modificaciones. La citada norma comunitaria contiene normas en materia de salud animal y pública aplicables a “la recogida, el transporte, el almacenamiento, la manipulación, la transformación y la utilización o eliminación de subproductos animales, con el objeto de impedir que estos subproductos entrañen algún tipo de riesgo para la salud humana o animal” (artículo 1); prescribiendo que “los subproductos animales y los productos derivados de los mismos serán recogidos, transportados, almacenados, manipulados, transformados, eliminados, puestos en el mercado, exportados, conducidos en tránsito y utilizados de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento” (artículo 3.1.), debiendo los Estados miembros, individual o colectivamente, garantizar “el establecimiento de regímenes adecuados, así como la existencia de infraestructuras suficientes” con vistas al cumplimiento de esa exigencia (artículo 3.3).

El Reglamento comunitario distribuye los subproductos animales en tres categorías (artículos 4 a 6), regulando las condiciones de su recogida, transporte y almacenamiento (artículo 7), determinando el régimen de autorización administrativa previa para el establecimiento de “plantas intermedias, almacenes, plantas de incineración y coincineración, plantas de transformación, oleoquímicas, biogás y de compostaje” (artículos 10 a 15). Regula, en fin, el Reglamento comunitario la puesta en mercado y utilización de proteínas animales y otros productos transformados (artículos 16 a 22), señalando las excepciones relativas a la utilización y eliminación de subproductos animales (artículos 23 y 24), y estableciendo un régimen de control e inspección (artículos 25 a 27), en el que se incluye la obligación de cada Estado miembro de elaborar “una lista de plantas autorizadas dentro de su propio territorio conforme al presente Reglamento. Cada una de ellas recibirá un número oficial que servirá para identificar a la planta en relación con la naturaleza de sus actividades” (artículo 26.4). Incorpora el Reglamento disposiciones aplicables a la importación y tránsito de determinados subproductos animales (artículos 28 a 31), obligándose a los

Estados miembros a “comunicar a la Comisión el texto de cualquier disposición de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por el presente Reglamento” (artículo 35).

Posteriormente, al objeto de establecer disposiciones específicas de aplicación en España del antecitado Reglamento comunitario, se aprueba el Real Decreto 1429/2003, de 21 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de subproductos de origen animal no destinados al consumo humano, de aplicación “en todo el territorio nacional” (artículo 1.2) en cuanto dictado al “amparo del artículo 149.1.13ª y 16ª de la Constitución, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la actividad económica, y en materia de bases y coordinación general de la sanidad” (disposición final primera). En lo que aquí interesa, en el mencionado Real Decreto se establece que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas elaborarán una lista de las plantas, almacenes y fábricas autorizados dentro de su propio territorio, a los que adjudicará un número oficial que servirá para identificar a la planta en relación con la naturaleza de sus actividades (artículo 7).

Por otra parte, y para concluir en la determinación del marco normativo más relevante, deberá hacerse mención a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que si bien establece su aplicación a todo tipo de residuos (artículo 2), contempla su aplicación supletoria a “la eliminación y transformación de animales muertos y desperdicios de origen animal, en lo regulado en el Real Decreto 2224/1993, de 17 de diciembre, sobre normas sanitarias de eliminación y transformación de animales muertos y desperdicios de origen animal y protección frente a agentes patógenos en piensos de origen animal” (artículo 2.2.b.). En la mencionada ley se contempla que las Comunidades Autónomas declaren servicio público “de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos” (artículo 12.3).

## **II.5ª. 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- (en adelante, LRJ-PAC), así como ahora de la Ley Foral 14/2004 –artículo 56-, 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, la LORAFNA, 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.

Como se ha adelantado, las principales referencias de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto han de ser tanto la Ley Foral de Sanidad Animal como el Reglamento comunitario que establece las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano y el Real Decreto que establece disposiciones específicas para su aplicación en España.

### **A) Justificación**

Según se indica en las memorias e informes obrantes en el expediente, recogiéndose también en su Exposición de Motivos, el Proyecto se justifica en la necesidad de establecer un marco jurídico que permita crear aquellos instrumentos que, de un lado, faciliten el cumplimiento de las obligaciones de control que se atribuyen a la Comunidad Foral en esta materia y, de otro, garanticen la existencia de un servicio de gestión de los cadáveres de los animales, que comprenda su recogida, transporte y eliminación, de modo que puedan acceder a ese servicio todas las explotaciones con independencia de su localización, dimensiones y características.

Por tanto, no es dudosa la justificación y conveniencia del Proyecto atendiendo a los objetivos que persigue, suficientemente motivados en su propia Exposición de Motivos, si bien debiera otorgarse a ésta una mayor complitud en las referencias a los títulos competenciales de la Comunidad

Foral que aquí concurren puesto que, como se ha visto, la regulación propuesta se extiende a ámbitos materiales que no pueden identificarse exclusivamente con las competencias de la Comunidad Foral en materia de agricultura y ganadería.

## **B) Contenido del proyecto**

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

1.- Los artículos 1 a 3 no plantean cuestiones jurídicas relevantes ya que en ellos se define el objeto del Proyecto de manera adecuada al que luego resulta ser el contenido del resto del articulado. Es igualmente correcta la definición de su ámbito de aplicación, referido a los operadores de determinados materiales incluidos en las categorías 1 a 3, precisamente aquellas que se definen y pormenorizan en el Reglamento comunitario que se menciona en el propio artículo 1. En último término, el artículo 3 afirma, como no podía ser de otra manera, la aplicación de las definiciones contenidas en el Reglamento comunitario a los efectos propios del Decreto Foral.

2.- En los artículos 4 a 7 del Proyecto se crea el Registro de Operadores de Subproductos Animales no destinados al consumo humano, en el que deberán inscribirse los operadores radicados en la Comunidad Foral de Navarra, así como los vehículos utilizados en el transporte de estos productos, sin que esa inscripción exima de disponer de otras autorizaciones exigidas por la legislación vigente en el ámbito de la salud pública, sanidad animal, así como de la actividad agroindustrial, industrial, medioambiental y urbanística. Se exceptúan de la inscripción aquellos operadores que ya consten inscritos en otros Registros, tales como el Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Foral o en el Registro Sanitario de Actividades, Industrias y Establecimientos Alimentarios.

En el periodo de información pública, la Asociación Española de Empresas de la Carne alega que la creación del mencionado Registro es una materia reservada a la ley sin que exista norma con rango adecuado

que autorice al Gobierno de Navarra a la creación de dicho Registro. Al respecto, y con independencia que la alegante no fundamenta en modo alguno la observación que realiza, debe señalarse que, por el contrario, la creación del citado Registro no se advierte que incida en ámbitos materiales reservados constitucionalmente a normas con rango formal de ley. Por el contrario, se configura como un Registro de naturaleza administrativa que se concibe como un instrumento organizativo de la información que la Administración Foral debe poseer para cumplir con las obligaciones que le vienen impuestas, tanto por la normativa comunitaria como por la estatal de carácter básico, a las que ya se ha hecho referencia fundamental en este informe. Debe tenerse en cuenta, por ello, la naturaleza y características del Registro, así como de la información llamada a albergar, de las que se desprende con claridad que dicho Registro se concibe como un instrumento tendente a facilitar, como dice la propia norma, “el adecuado control de la actividad de los operadores”, debiendo recordarse que el artículo 26.4 del Reglamento comunitario obliga a elaborar una lista de las plantas autorizadas dentro de su territorio o, en palabras de la normativa estatal, “los órganos competentes de las Comunidades Autónomas elaborarán una lista de las plantas, almacenes y fábricas autorizados dentro de su territorio”, debiendo remitir copias “de sus listas y de sus correspondientes versiones actualizadas” a la Comisión Nacional que se crea por la mencionada normativa.

3.- En los artículos 8 y 9 del Proyecto se describen las obligaciones de los operadores en la gestión, destino y eliminación de los subproductos animales, bien que dichas actividades se regulan por remisión a las obligaciones resultantes de la propia normativa comunitaria que se ha citado sin que, por ello, se advierta reparo de legalidad que oponer al respecto.

4.- En los artículos 10 a 14 del Proyecto se contiene la declaración como “servicio público de titularidad de la Comunidad Foral de Navarra la prestación a terceros de las operaciones de retirada, transporte y eliminación de los cadáveres de animales muertos en explotaciones ganaderas”, definiendo su objeto en relación a las especies ganaderas “aviar, bovina, caprina, cunícola, equina, ovina y porcina”, si bien puede también



extenderse a otros animales que “mueran en cualesquiera otras dependencias o lugares, públicos o privados, distintos de las explotaciones ganaderas”. Sobre la forma de gestión del nuevo servicio público se limita el Proyecto a señalar un catálogo de posibilidades, esto es, de forma directa, de forma indirecta o mediante su encomienda a una sociedad pública. Finalmente, el régimen jurídico de la prestación del servicio será el “del presente Decreto Foral”.

Al respecto debe señalarse, en primer lugar, que sorprende la raquítica regulación que se hace del nuevo servicio público, máxime cuando en los informes obrantes en el expediente administrativo se citan ejemplos de normas de otras Comunidades Autónomas con las que nada, o poco, tiene que ver el Proyecto que tenemos a la vista. Resulta así que la regulación propuesta carece de la mínima referencia a la naturaleza del servicio, su prestación en régimen de concurrencia con la actividad privada o en régimen monopolístico o exclusivo, la recepción obligatoria del mismo por sus eventuales usuarios así como los derechos y deberes de éstos, el régimen tarifario, la relación entre la entidad gestora del servicio y la Administración titular del mismo, las condiciones de prestación, los instrumentos de control, etc.

Con todo, lo expuesto no es el único obstáculo jurídico, y ni siquiera el principal, que a juicio de este Consejo debe oponerse a la aprobación del Proyecto en este punto de la creación de un nuevo servicio público.

Ya en el periodo de información pública la Asociación Española de Empresas de la Carne alegó, respecto a la declaración como servicio público de determinadas actividades, que “no existe cobertura legal” para esa declaración, sin que se considere suficiente la mera invocación del artículo 12.3 de la Ley de Residuos.

Ciertamente, la pretensión de reservar al sector público la prestación de determinadas actividades exige la consideración inmediata del artículo 128 CE, que en su apartado segundo establece que “mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en

caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

Sobre el concepto de servicio público ha dicho el Tribunal Constitucional que “no constituye una noción unívoca y sí un concepto muy debatido por la doctrina científica, con detractores y valedores, sujeto a distintas elaboraciones y utilizado en diversos momentos históricos con finalidades también distintas” (STC 127/1994, de 5 de mayo), de igual manera que también ha recogido en su doctrina la dualidad conceptual utilizada sobre los “servicios esenciales”, reseñando así que “de acuerdo con una primera idea, servicios esenciales son aquellas actividades industriales o mercantiles de los que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad. De esta manera, en la definición de servicios esenciales entrarían el carácter necesario de las prestaciones y su conexión con atenciones vitales. De acuerdo con una segunda acepción, un servicio no es esencial tanto por la naturaleza de la actividad que se despliega como por el resultado que con dicha actividad se pretende. Más concretamente, por la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes o intereses satisfechos porque de ellos derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad o porque así lo impone la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, de forma que para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos” (STC 26/1981, de 17 de julio).

En todo caso, sin necesidad de entrar aquí en el debate doctrinal abierto sobre ambos conceptos, o sobre la progresiva proliferación de nuevos instrumentos o concepciones que, como los de “servicios de interés general”, “obligaciones de servicio público” “servicio universal”, etc., vienen incorporándose recientemente a nuestro ordenamiento jurídico, significativamente en la legislación rectora de aquellos servicios públicos que han sido “liberalizados” (telecomunicaciones, sector eléctrico, hidrocarburos, correos, etc.), se advierte que el Proyecto se aparta de los postulados constitucionales recogidos en el mencionado artículo 128.2 CE.

No es así dudoso que en el mencionado precepto constitucional se contiene una reserva general a la ley para la atribución al sector público de determinadas actividades o servicios, en cuanto actuación que puede incidir de modo limitativo en la esfera jurídica, personal o patrimonial de los ciudadanos, bien que la mención constitucional no puede identificarse con la remisión al concepto de ley formal pues, como dijera el Tribunal Constitucional, “la expresión mediante Ley que utiliza el mencionado precepto, además de ser comprensiva de leyes generales que disciplinan con carácter general de intervención, permite la Ley singularizada de intervención que, mediando una situación de extraordinaria y urgente necesidad y, claro es, un interés general legitimador de la medida, está abierta al Decreto-ley, por cuanto la mención a la Ley no es identificable en exclusividad con el de Ley en sentido formal” (STC 111/1983, de 3 de diciembre).

A mayor abundamiento, y a falta de mayores concreciones por la normativa que incorpora el Proyecto, debe considerarse aquí que una consecuencia directa de la *publicatio* que realiza respecto de determinadas actividades, sobre las que se formula la expresa declaración de servicio público de titularidad de la Comunidad Foral, es la sustracción de un ámbito material de actividades económicas de la libre iniciativa privada asumiendo la responsabilidad de su prestación la Administración titular del mismo. El Proyecto significa así la sustitución de un régimen de intervención administrativa en la actividad privada en la prestación de determinadas actividades, en concreto la retirada, transporte y eliminación de los cadáveres de animales muertos, instrumentada a través de la técnica autorizatoria, por un nuevo régimen que, a salvo la utilización de formas de gestión indirecta, supone la exclusión de su prestación por entidades de naturaleza privada.

Desde esa liminar consideración puede advertirse también sin dificultad la incidencia directa de la regulación normativa propuesta en el ámbito del reconocimiento constitucional a la “libertad de empresa en el marco de la economía de mercado” que se contiene en el artículo 38 de la Constitución y, como consecuencia de la integración de ese precepto en el Capítulo II del

Título I del texto constitucional, la exigencia de respetar el principio de reserva de ley que deriva de lo dispuesto en el artículo 53.1 CE que se configura como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano, de manera que las imposiciones del poder ejecutivo deben contar con la voluntaria aceptación de los ciudadanos a través de sus representantes parlamentarios (STC 185/1995, de 14 de diciembre).

En definitiva, la garantía o reserva de ley que se desprende de la consideración, conjunta o aisladamente, de los artículos 38, 53.1 y 128.2 CE implica que, en aquellas materias en las que así lo ha querido la Constitución, la Administración no podrá dictar normas reglamentarias sin la existencia previa de una norma legal o, en parecido sentido, la reserva de ley supone la prohibición de que materias objeto de la misma sean regulados por reglamentos autónomos, y si bien se admite la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias ello no podrá suponer una regulación reglamentaria independiente, como aquí pretende el Proyecto.

Frente a lo anterior se esgrime en el expediente el contenido del artículo 12.3 de la Ley de Residuos, conforme al cual “las Comunidades Autónomas podrán declarar servicio público, de titularidad autonómica o local, todas o alguna de las operaciones de gestión de determinados residuos”. Sin embargo, una recta interpretación y comprensión del mencionado precepto no conduce a concluir que de su texto se desprenda una previa “habilitación legal” que legitime una declaración de servicio público a través de una disposición reglamentaria.

El transcrito precepto de la Ley de Residuos opera en el ámbito de las relaciones de derecho interterritorial o, si se quiere, en el ámbito de la relación legislación básica y legislación de desarrollo que, en materia de medio ambiente, se desprende del artículo 149.1.23ª CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva, sin perjuicio de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Es en el ejercicio de esa competencia en el marco en el que el legislador básico contempla la posibilidad, de libre ejercicio por las respectivas Comunidades

Autónomas, de que éstas declaren servicio público la gestión de determinados residuos.

Pero una vez situados en el ámbito del ordenamiento jurídico autonómico o, mejor dicho, foral, para el ejercicio de sus facultades en el marco de la legislación básica estatal debe contemplarse la relación entre la ley y el reglamento desde el prisma de principios homogéneos con los que disciplinan esa misma relación en el Derecho estatal. Esto es, no se discute la posibilidad de que una decisión normativa como la que incorpora el Proyecto se encuentre en el ámbito material de competencias de la Comunidad Foral, sino que el ejercicio de dicha competencia, y por su incidencia en la libertad de empresa reconocida constitucionalmente, debe hacerse respetando el principio de reserva de ley que, por su propia naturaleza y significado, no se ve cubierto por la previa existencia del mencionado precepto de la Ley de Residuos.

Obsérvese en este punto la sustancial diferencia existente entre los términos en que se pronuncia el mencionado artículo –“las Comunidades Autónomas podrán declarar servicio público” –, y los utilizados en el artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local – “se declara la reserva a favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales .../...” –, añadiendo que “el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios”, demostrándose así como es la legislación básica la que, en el ámbito del régimen local y a diferencia de lo que realiza la Ley de Residuos, ha formulado con el rango adecuado una reserva directa y expresa de actividades y servicios a favor de las entidades locales y, por otra parte, ha reiterado la exclusividad de la ley como instrumento normativo apto para posteriores reservas de actividades y servicios que puedan disponerse por el Estado o las Comunidades Autónomas.

Así lo ha entendido también la Comunidad Autónoma de Aragón, que ha hecho ejercicio de las facultades reconocidas en el repetido artículo 12.3 de la Ley de Residuos a través de la interposición de una previa norma autonómica con rango de ley. En concreto, el artículo 35 de la Ley 26/2003,

de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, declaró servicio público de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón las operaciones de recogida y transporte de los cadáveres de los animales no destinados al consumo humano, luego objeto de desarrollo reglamentario por el Decreto 56/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas, como subproductos animales no destinados al consumo humano. Bien es cierto, que la Comunidad Autónoma de Galicia ha procedido a esa misma declaración a través de una disposición de naturaleza reglamentaria sin el soporte previo de una ley autonómica habilitante.

En definitiva, a juicio de este Consejo, el Proyecto adolece de insuficiencia de rango para la declaración de servicio público que pretende respecto de las actividades de retirada, transporte y eliminación de los cadáveres de animales muertos en explotaciones ganaderas, desconociendo el principio de reserva de ley que, ex artículos 38, 53.1 y 128.2 CE, opera en este caso como garantía del ejercicio de la libertad de empresa y actividades económicas por los particulares, con lo que el Proyecto viene a contravenir lo establecido en el artículo 56.3 LFGNP en cuanto en éste precepto se establece que “las disposiciones reglamentarias no pueden regular materias reservadas a otras normas de superior jerarquía”.

5.- El artículo 15 del Proyecto se remite, en cuanto al régimen sancionador, a la Ley Foral de Sanidad Animal y, en cuanto al procedimiento sancionador, al preexistente Decreto Foral 369/1997, de 9 de diciembre, por lo que no se advierte reparo de legalidad que pueda oponerse al respecto.

6.- Tampoco se advierte tacha alguna que oponer al contenido de las disposiciones adicionales, significativamente porque tanto la disposición adicional primera como tercera tienen un contenido marcadamente programático en cuanto se limitan a anunciar el establecimiento de las “relaciones precisas” con la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, o la facultad de la Administración de la Comunidad Foral para el establecimiento de futuras ayudas económicas. Por su parte, la disposición adicional segunda

contempla una medida de optimización de las plantas de categoría nº 1, de manera que en las mismas puedan ser sacrificados animales no destinados al consumo humano, en condiciones que se determinaran en un posterior desarrollo y, finalmente, la disposición adicional cuarta establece un plazo para la inscripción de los actuales operadores en el nuevo Registro que se crea.

7.- Nada tampoco que oponer a lo establecido en las disposiciones derogatorias, en cuanto deroga expresamente aquella normativa precedente que se ve afectada por el Proyecto, ni tampoco sobre las determinaciones que se contienen en las disposiciones finales sobre habilitación para el desarrollo reglamentario o sobre la entrada en vigor de la norma.

En definitiva, y a modo de recapitulación, es criterio de este Consejo que los artículos 10 a 14 del Proyecto no pueden ser aprobados por su contradicción con el ordenamiento jurídico constitucional, dada la insuficiencia de rango normativo del Proyecto para la declaración de servicio público de determinadas actividades que incorporan en su contenido los mencionados preceptos.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los subproductos animales no destinados a consumo humano se ajusta al ordenamiento jurídico, excepción hecha de sus artículos 10 a 14, que son contrarios a dicho ordenamiento por la insuficiencia de rango del Decreto Foral para la declaración de servicio público de determinadas actividades que incorporan en su contenido.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.