

**Expediente:** 72/2002

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas.

**Dictamen:** 10/2003, de 10 demarzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 10 de marzo de 2003,

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, don Eugenio Simón Acosta 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 10 de octubre de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 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, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 23 de septiembre de 2002.

Con fecha 21 de octubre de 2002, se ha recibido escrito del Presidente del Gobierno de Navarra dando cuenta y corrigiendo el error padecido en la disposición derogatoria del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.

El Presidente del Consejo de Navarra, en fecha 26 de octubre de 2002 y al amparo de los artículos 23 de la LFCN y 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, y modificado por Decreto Foral 15/2002, de 21 de enero (en lo sucesivo, ROFCN), solicitó que se completase el expediente. Y mediante escrito del Presidente del Gobierno de Navarra de 24 de febrero de 2003, que tuvo entrada en este Consejo el día 26 de febrero de 2003, se aportó nueva documentación.

### **I.2ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto de Decreto Foral, en su versión definitiva, consta de un preámbulo, un artículo único, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales; insertándose a continuación el texto –sin previo título– del reglamento, que a su vez consta de cuatro Capítulos integrados por doce artículos.

El preámbulo del Decreto Foral comienza refiriendo los preceptos de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas (en lo sucesivo, LFIA) que aluden a un desarrollo reglamentario, lo que lleva a la redacción del reglamento en desarrollo de tales preceptos legales. Alude a continuación a la diferente solución dada a determinadas medidas de fomento: mientras que respecto de las ayudas públicas a la constitución de explotaciones agrarias viables se opta por remitir su regulación a la normativa general correspondiente a fin de evitar indeseables duplicidades; en cambio, se establecen las normas generales para fomentar la agrupación de explotaciones agrarias en determinados casos o para fijar los criterios para establecer el porcentaje de subvención en la financiación de las obras de interés agrícola privado de ejecución directa por el interesado en su propia explotación. Asimismo, en razón de la revisión global de la normativa derivada de la LFIA se incorpora una tabla de disposiciones derogadas o vigentes.

El artículo único del Decreto Foral expresa la aprobación del Reglamento de la LFIA, que se inserta a continuación. Su disposición derogatoria incluye en la tabla de disposiciones derogadas –teniendo en

cuenta la corrección del texto señalada- los Decretos Forales 28/1995, de 6 de febrero, 74/1995, de 20 de marzo, 124/1996, de 19 de febrero, y 173/1996, de 1 de abril, así como la Orden Foral de 28 de noviembre de 1996, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Y como disposiciones que continúan vigentes, se indican los Decretos Forales 242/1996, de 10 de junio y 237/1999, de 21 de junio, así como la Orden de 15 de julio de 1996. En último término, las disposiciones finales determinan la habilitación al Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación para el desarrollo y ejecución (primera) y la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (segunda).

Pasando al reglamento, su Capítulo I, integrado por el artículo 1, expresa el objeto, consistente en desarrollar la LFIA en los aspectos que indica de los tres bloques siguientes: actuaciones en materia de infraestructuras agrícolas; medidas administrativas de apoyo; y medidas administrativas de protección.

El Capítulo II del reglamento, integrado por los artículos 2 a 4, versa sobre las actuaciones en materia de infraestructuras agrícolas. El artículo 2, se refiere a la iniciación del procedimiento de actuaciones en materia de infraestructuras agrícolas como consecuencia de la solicitud motivada de los posibles beneficiarios, exigiendo que la solicitud sea formulada, al menos, por el 70 por 100 de los titulares de explotaciones agrarias de la zona que figuren inscritos en el Registro de Explotaciones Agrarias, a la que se acompañará un informe de los municipios afectados, así como, en caso de tratarse de una transformación en regadío o modernización de uno ya existente, una solicitud de la Comunidad de Regantes, si estuviera ya constituida. El artículo 3 contempla los supuestos en los que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación puede modificar en las Bases el perímetro inicial de la zona a concentrar o excluir parcelas o conjunto de parcelas. Y el artículo 4 fija la composición de la Comisión Consultiva, que estará integrada por los Alcaldes o Presidentes de las entidades locales afectadas, el Presidente o Presidentes de las comunidades de aguas u otras formas asociativas interesadas, en su defecto, el Presidente de la comisión gestora, entre cuatro y doce partícipes

de la concentración elegidos en asamblea, dos técnicos designados por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación y un técnico propuesto por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

El Capítulo III (artículos 5 a 8) trata de las medidas administrativas de apoyo. El artículo 5 habilita al Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación para fomentar la agrupación de explotaciones agrarias viables en las zonas de actuación mediante la determinación de ayudas públicas destinadas a subvencionar gastos reales de constitución y funcionamiento administrativo y gastos de contabilidad y auditoria de las cuentas anuales, con la exigencia de que la superficie de la agrupación no sea menor que el límite inferior de la superficie básica de explotación en secano o, en su caso, en regadío; debiendo estas subvenciones cumplir, además de la normativa comunitaria, la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, de subvenciones. El artículo 6 señala que la adjudicación del Fondo de Tierras se realizará mediante concurso, fijándose el precio a abonar por los interesados según los módulos establecidos al efecto. El artículo 7 fija bases para las ayudas a la constitución de sociedades agrarias a conceder por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que también habrán de ajustarse, además de a la normativa comunitaria, a la Ley Foral 8/1997. Y el artículo 8 establece las condiciones a cumplir por los beneficiarios para la percepción de indemnizaciones por pérdidas en cultivos permanentes.

El Capítulo IV (artículos 9 a 12) reglamenta las medidas administrativas de protección. El artículo 9 fija el procedimiento administrativo ordinario de las transmisiones voluntarias de fincas sujetas al régimen de fincas regables por transformación, integrado por cuatro fases: la notificación fehaciente al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación; el posible ejercicio por éste del derecho legal de tanteo en el plazo de tres meses; la posibilidad de ejercicio de un derecho de retracto en caso de omisión de aquella notificación fehaciente en el plazo de tres meses desde que conozca la transmisión; y la determinación del precio a abonar en el ejercicio de derechos de adquisición preferente cuando la transmisión sea lucrativa o mediante negocio jurídico del que no se desprenda el valor de la finca. El

artículo 10 señala los requisitos previos para llevar a cabo las obras contenidas en la actuación de las infraestructuras agrícolas a cumplir por los beneficiarios: el depósito del importe a cargo de las comunidades de regantes, asociaciones o las entidades locales o asimiladas; la aprobación por las entidades locales de una reglamentación especial del aprovechamiento de los lotes comunales de cultivo, contemplando determinado orden de preferencia y el compromiso de las entidades locales de exonerar al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la responsabilidad por los daños que pudieran ocasionarse por un uso inadecuado de las instalaciones de regadío; para la contratación de las obras de distribución interior en terrenos comunales, las entidades locales deben comprometerse, además, a garantizar que los lotes en que se realiza la inversión se ajustarán a la superficie básica de riego de la zona y que tal extensión se mantendrá durante quince años desde la puesta en riego; y, finalmente, para las Comunidades de regantes o asociaciones, con carácter previo a la contratación de las obras, la adopción de una estructura tarifaria con arreglo a determinados parámetros, el suministro de información al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación sobre los cultivos y un documento que exonere a la Administración de la responsabilidad en los daños derivados del uso inadecuado de las instalaciones cuando éstas sean entregadas al uso y en particular por la aplicación de cantidades de agua superiores a las establecidas. El artículo 11 fija los criterios para establecer un porcentaje de subvención en la financiación de las obras de distribución interior de redes a presión en terrenos comunales en zonas de actuación en infraestructuras agrícolas con transformación o modernización de regadíos. Y el artículo 12 señala los criterios para establecer un porcentaje de subvención en la financiación de las obras de interés agrícola privado de ejecución directa por el interesado en su propia explotación en las zonas de actuación en infraestructuras agrícolas con transformación o modernización de regadíos con redes a presión.

### **I.3ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido, una vez completado, resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Elaboración de un borrador de proyecto de reglamento de desarrollo de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de infraestructuras agrarias.
2. Con fecha 23 de julio de 2002, dicho borrador fue sometido a consulta de las organizaciones agrarias, otorgándoseles plazo para alegaciones hasta el 14 de septiembre de 2002. En dicho trámite presentaron alegaciones al anteproyecto la Unión de Agricultores y Ganaderos de Navarra (UAGN), Euskal Herriko Nekazarien Elkartea (EHNE), la Unión de Cooperativas de Navarra (UCAN) y la Cámara Agraria de Navarra.
3. Se han emitido los siguientes informes: informe del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de 12 de septiembre de 2002; informe jurídico de la Sección de Acción Normativa y Coordinación Jurídica, con el visto bueno, de la Secretaria Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de 16 de septiembre de 2002; e informe de la Secretaría Técnica del citado Departamento de 8 de octubre de 2002.
4. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 23 de septiembre de 2002, tomó en consideración el proyecto para su remisión a consulta de este Consejo, acompañando el texto del Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrarias.
5. El proyecto fue remitido, con fecha 7 de noviembre de 2002, a consulta del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, sin que conste respuesta de éste.
6. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el 22 de noviembre de 2002, acordó informar de forma favorable dicho proyecto.

7. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 30 de diciembre de 2002, tomó en consideración la modificación del artículo 10 del proyecto; modificación introducida con motivo del cumplimiento del trámite de informe de la Comisión Foral de Régimen Local y referida a las entidades locales.
8. La Sección de Acción Normativa y Coordinación Jurídica de la Secretaría Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en informe de 19 de febrero de 2003, señala que no es preceptivo solicitar la intervención del Consejo Agrario de la Comunidad Foral de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a reglamentar la LFIA; por lo que, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley y que deroga otros precedentes, 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**

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACFN), “las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo”. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que “los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación”; y, en su párrafo segundo, que “el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación”. Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la

publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, 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.

De la documentación que obra en el expediente se deduce que el anteproyecto del Decreto Foral examinado ha sido sometido a consulta de las organizaciones agrarias, entre ellas, la Cámara Agraria de Navarra, algunas de las cuales han formulado observaciones. Obran, además, en el expediente los informes favorables del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias y de la Secretaría Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Asimismo, consta el informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local. En cambio, no se ha consultado al Consejo Agrario de la Comunidad Foral de Navarra, por entenderse que, de acuerdo con el Decreto Foral 213/1984, de 3 de octubre, que lo crea y regula, no está prevista su participación en la elaboración de disposiciones de carácter general en materia agraria, pues tiene asignadas funciones más genéricas.



Pues bien, a juicio de este Consejo, en el presente caso puede compartirse la innecesariedad de la consulta al Consejo Agrario de la Comunidad Foral de Navarra, pues han sido consultadas las organizaciones agrarias y en particular la Cámara Agraria de Navarra, de ulterior regulación foral y con funciones parcialmente coincidentes con aquél, lo que ha propiciado la audiencia de los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en la elaboración del presente proyecto.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera, en lo sustancial, ajustada a Derecho. No obstante, este Consejo ha de reiterar la importancia de una correcta, eficaz y eficiente tramitación de los procedimientos administrativos, y en especial de los relativos a la elaboración de disposiciones de carácter general, que en el presente caso resulta claramente mejorable.

### **II.3ª. Habilitación y rango de la norma**

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen versa sobre la materia de agricultura, respecto de la que la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva de raíz foral conforme al artículo 50.1.a) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

Además, el proyecto constituye una reglamentación de determinados aspectos en los que la LFIA, que se desarrolla, remite específicamente a su complemento reglamentario. Asimismo, la disposición final primera de la citada Ley Foral faculta al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones reglamentarias precisas para su desarrollo y aplicación.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, 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.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado**

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.

En este caso, el marco normativo de inmediata consideración es la Ley Foral 1/2002 (LFIA), modificada por Ley Foral 3/2003, de 14 de febrero, que se pretende desarrollar, y en particular los concretos preceptos de la misma que el proyecto complementa.

##### ***A) Justificación y estructura***

Tal como se afirma en el preámbulo del proyecto de Decreto Foral, su dictado obedece a que diversos preceptos de la LFIA hacen referencia expresa a la necesidad de su desarrollo reglamentario, por lo que el reglamento viene a completar y dar cumplimiento a sus previsiones.

El proyecto, como se ha indicado en los antecedentes, incluye, de un lado, el Decreto Foral de aprobación y, de otro, como anexo, el reglamento de desarrollo de la LFIA.

### ***B) Proyecto de Decreto Foral***

Nada ha de objetarse al proyecto de Decreto Foral, que, tras un preámbulo, se ciñe a aprobar el reglamento anejo, contiene una tabla de vigencias e incluye las usuales previsiones habilitando al Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación para su desarrollo y aplicación y determinando su entrada en vigor.

### ***C) Contenido del Reglamento***

Como se ha indicado ya, el articulado del Reglamento no va precedido del título que identifique el mismo, por lo que debiera principiar por su denominación.

El artículo 1 del Reglamento, integrante del Capítulo I, se limita a señalar el objeto del proyecto, refiriendo los distintos aspectos, con indicación del correlativo precepto legal, de la LFIA, que son objeto de desarrollo reglamentario.

Dentro del Capítulo II, el artículo 2 cumplimenta la remisión al reglamento del artículo 6.2 de la LFIA, regulando la iniciación de una actuación a solicitud motivada de los posibles beneficiarios. El artículo 3 complementa la remisión del artículo 17.a) de la LFIA, en cuanto a la modificación en las Bases del perímetro inicial de la zona a concentrar y exclusiones. Y el artículo 4 determina la concreta composición de la Comisión Consultiva de Concentración Parcelaria en desarrollo del artículo 18 de la LFIA. Por tanto, tales preceptos del proyecto se ciñen a cumplimentar las indicadas remisiones legales al reglamento, respetando las previsiones legales, por lo que no se formula tacha alguna.

En el Capítulo III, el artículo 5 desarrolla las ayudas para el fomento de las agrupaciones agrarias previstas en el artículo 41 de la LFIA, de acuerdo con la remisión del apartado 4 de éste. Dado su ajuste a la legalidad, tampoco se formula objeción, sin perjuicio de observar que tales ayudas habrán de cumplir los requisitos y condiciones que establece el propio precepto legal desarrollado (artículo 41.2 y 3 de la LFIA).

El artículo 6, sobre normas para la adjudicación del Fondo de Tierras, aunque dice desarrollar el artículo 42.4 de la LFIA, se conecta más bien con el artículo 42.5 de la LFIA, ya que aquél se refiere al destino de las tierras, mientras que éste al procedimiento de adjudicación, que es el extremo regulado por el indicado precepto del proyecto. Efectuada esa observación, las previsiones del artículo examinado no contrarían las del mencionado precepto legal; debiéndose recordar también que en este caso habrán de cumplimentarse las exigencias establecidas por la propia Ley Foral.

El artículo 7 se circunscribe a cubrir la específica habilitación reglamentaria del artículo 44.5 de la LFIA en cuanto al régimen de ayudas a la constitución de sociedades agrarias, por lo que no se formula tacha al mismo. Y el artículo 8 señala las condiciones que deben cumplir los beneficiarios para la percepción de indemnizaciones por pérdidas de cultivos permanentes, en adecuado desarrollo de la remisión expresa del artículo 46.3 de la LFIA.

Finalmente, en el Capítulo IV, el artículo 9 señala, de acuerdo con el artículo 50.6 de la LFIA, los procedimientos para llevar a cabo las transmisiones de fincas regables por transformación. El artículo 10 desarrolla los principios para la ejecución de las obras, ajustándose a los requisitos señalados en el artículo 68.3 de la LFIA. El artículo 11 fija los criterios para determinar el porcentaje de subvención en la financiación de obras de distribución interior de redes a presión en terrenos comunales, desarrollando correctamente las previsiones del artículo 72.4 de la LFIA. Y el artículo 12 indica los criterios para establecer el porcentaje de subvención en desarrollo reglamentario del artículo 74.2 de la LFIA. En consecuencia, dado que tales preceptos del proyecto no contradicen, sino que complementan, las previsiones legales, no se formula objeción. No obstante, ha de recordarse, dado el carácter genérico o abierto de los criterios fijados en el artículo 12 del proyecto, que el marco reglamentario debe subsumirse dentro del legal (artículo 74 de la LFIA), de modo que habrán de cumplirse los porcentajes máximos de subvención y los criterios concretos de prima que señala el texto legal.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.