

Expediente: 8/2003

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan en Navarra las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de alimentos y el régimen de autorización y registro.

Dictamen: .20/2003, de 7 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 7 de abril 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 Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 19 de febrero de 2003 tiene 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 modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la misma, sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan en Navarra las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de alimentos y el régimen de autorización y registro, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 10 de febrero de 2003.

A la solicitud le acompañan los siguientes documentos:

1. Certificado del Director General de Presidencia, del Acuerdo adoptado en sesión del Gobierno de Navarra, de fecha 10 de febrero de 2003, por el que se toma en consideración el Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan en Navarra las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de alimentos y el régimen de autorización y registro.
2. Texto definitivo del proyecto de Decreto Foral referido.
3. Informe, de fecha 22 de enero de 2003, de la Directora del Instituto de Salud Pública de Navarra dando cuenta de la necesidad de elaboración de este Decreto Foral con el fin de adaptar la legislación en vigor en Navarra a la establecida con carácter nacional mediante el Real Decreto 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos.
4. Escritos de remisión para alegaciones desde la Dirección del Instituto de Salud Pública de Navarra a los Ayuntamientos de Pamplona y Tudela, de fecha 11 de diciembre de 2002.
5. Alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Pamplona, de fecha 26 de diciembre de 2002.
6. Informe, de fecha 21 de enero de 2002, del Jefe de Sección de Inspección de Salud Pública e Higiene Alimentaria sobre las alegaciones presentadas.
7. Legislación navarra sobre manipuladores de alimentos (Decreto Foral 113/1987, de 15 de mayo) y estatal (Real Decreto 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos).
8. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Salud, de fecha 31 de enero de 2003, en relación con el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan en Navarra las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de alimentos y el régimen de autorización y registro, en el que además de referirse al objeto y

justificación del proyecto, señala como título competencial para su elaboración el artículo 53.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA) y el artículo 32 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud; explica el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral, y concluye la oportunidad y adecuación al ordenamiento jurídico del mismo.

La documentación presentada se ajusta, en términos generales, a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Presidente del Gobierno de Navarra recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto de Decreto Foral mencionado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, en el que se establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en "...f) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

El proyecto de Decreto Foral que se somete a dictamen se dicta en ejercicio de las competencias de Navarra al amparo de los artículos 13.a) y 32 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud (en adelante, LFS), y justifica su dictado en la necesidad de revisar y actualizar la normativa vigente en materia de formación de los manipuladores de alimentos, en el marco de la normativa básica del Estado contemplada en el Real Decreto 202/2000, de 11 de febrero, y en la Directiva 93/43/CEE, de 14 de junio.

Tratándose del ejercicio de competencias propias de Navarra en desarrollo de la LFS corresponde al Consejo de Navarra conocer y emitir dictamen preceptivo.

II.2ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan en Navarra las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de alimentos y el régimen de autorización y registro, se estructura en un preámbulo, siete artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria, dos finales y dos anexos.

En el preámbulo se hace referencia a los antecedentes normativos de este Decreto Foral:

- 1.- Decreto Foral 113/1987, de 15 de mayo, sobre manipuladores de alimentos, por el que se establece en Navarra el mecanismo para la obtención del carné sanitario de manipuladores de alimentos, encomendando a las autoridades sanitarias la formación necesaria para la expedición del mismo.
- 2.- Real Decreto 2207/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene relativas a los productos alimenticios, incorporando a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 93/43/CEE, de 14 de junio, responsabilizando a las empresas del sector alimentario de la formación adecuada de los manipuladores de alimentos, de acuerdo con su actividad laboral.
- 3.- Real Decreto 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, por el que se establece la posibilidad de que las empresas del sector alimentario puedan realizar esta formación con medios propios o a través de una empresa o entidad autorizada.

Con base a estos antecedentes, se argumenta la necesidad de acometer la elaboración de una nueva reglamentación que regule el procedimiento de autorización de las empresas y entidades para desarrollar e impartir programas de formación de higiene alimentaria.

Los siete artículos, debidamente titulados, desarrollan el contenido sustancial del proyecto de Decreto Foral de la siguiente forma:

El artículo 1º señala como objeto del Decreto Foral, la regulación de la autorización de las entidades de formación y de las propias empresas alimentarias que deseen realizar actividades de formación de manipuladores de alimentos en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 2º incluye la definición, a efectos de este Decreto Foral, de las entidades de formación; “personas físicas o jurídicas, ya sean de carácter público ó privado, autorizadas para realizar actividades de formación de manipuladores de alimentos pertenecientes a otras empresas del ámbito alimentario, de acuerdo con la presente disposición”.

En el artículo 3º se establecen los requisitos mínimos de las empresas alimentarias y entidades de formación que deseen realizar actividades de formación de manipuladores de alimentos en Navarra: personal docente, contenidos de los programas y recursos necesarios.

El artículo 4º atribuye al Director General de Salud la competencia para la autorización o denegación para ejercitar las actividades mencionadas. En el mismo artículo se describe la documentación que deberá acompañarse a la solicitud, la validez de la autorización, el reconocimiento de la formación impartida por centros y escuelas de formación profesional reconocidos por organismos oficiales y las condiciones de reconocimiento para otras entidades de formación autorizadas en otra Comunidad Autónoma.

El artículo 5º contempla como elemento complementario la creación del Registro de empresas alimentarias y entidades de formación autorizadas, y su adscripción al Instituto de Salud Pública.

El artículo 6º establece el sistema de certificación del aprovechamiento de la formación recibida que debe expedir la empresa o entidad de formación.

El artículo 7º se refiere al régimen sancionador que se ajustará a lo previsto en la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud y al Decreto Foral 48/1996, de 22 de enero, por el que se regula el procedimiento sancionador de las infracciones en materia de sanidad.

La disposición adicional remite al Real Decreto 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, para lo no previsto en este Decreto Foral.

Se reconoce, mediante la disposición transitoria, la validez, durante el periodo que tuvieran establecido, de los carnés de manipuladores de alimentos expedidos de conformidad con lo establecido en el Decreto Foral 113/1987, de 15 de mayo, sobre manipuladores de alimentos.

La disposición derogatoria deja sin efecto el Decreto Foral 113/1987, de 15 de mayo, sobre manipuladores de alimentos, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto Foral.

En las disposiciones finales se faculta al Consejero de Salud para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución o desarrollo del Decreto Foral y establece el mes siguiente a la publicación del Decreto Foral en el Boletín Oficial de Navarra como fecha de entrada en vigor del mismo.

En el anexo I se detalla el contenido genérico y específico del programa de formación al que se hace referencia en el artículo 3 y en el anexo II el modelo de solicitud de autorización/renovación de empresas alimentarias y entidades de formación para impartir la formación de manipuladores de alimentos a que se refiere el artículo 4.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral considerado

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 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.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a “la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la

Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

Según se deduce del examen de los documentos obrantes en el expediente enviados a este Consejo, reseñados en los antecedentes, el borrador del proyecto de Decreto Foral, elaborado por el Instituto de Salud Pública fue remitido a los Ayuntamientos de Pamplona y Tudela, entidades que han asumido el ejercicio de las competencias en el control sanitario de los alimentos, solicitando su valoración y emisión de alegaciones.

Consta también en el expediente un informe del Jefe de Sección de Inspección de Salud Pública e Higiene Alimentaria del Instituto de Salud Pública contestando las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Pamplona y asumiendo alguna de sus sugerencias. En el mismo se informa sobre la no recepción de alegaciones por parte del Ayuntamiento de Tudela.

Obra en el expediente un informe técnico, de la Directora del Instituto de Salud Pública invocando los antecedentes, justificación y necesidad.

El proyecto ha sido también informado por la Secretaría Técnica del Departamento proponente en el que se expone razonadamente el contenido del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan en Navarra las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de alimentos y el régimen de autorización y registro, el curso de su fase procedimental, la habilitación y rango de la norma y su adecuación jurídica.

Por todo lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se considera ajustada a Derecho.

II.4ª. Competencia, habilitación y rango de la norma

El Proyecto de Decreto Foral examinado desarrolla reglamentariamente las previsiones legales que en materia de sanidad interior e higiene de los alimentos se recogen en la LFS.

Se actúa, por tanto, en un ámbito, el de la sanidad interior e higiene, en el que la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo establecido en el artículo 53.1 de la LORAFNA, tiene atribuida competencia de raíz histórica; en el presente caso concurrente o compartida con la del Estado y en el marco de la legislación básica del mismo.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACF 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), debiendo adoptar sus disposiciones la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

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, ya que tiene por objeto el desarrollo reglamentario de la LFS con base en la habilitación que se contiene en su disposición final segunda.

II.5ª. 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 Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra -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 proyecto de Decreto Foral considerado por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, introduce una nueva concepción en materia de formación de manipuladores de alimentos, consistente en que las empresas del sector alimentario asuman la responsabilidad de desarrollar programas de formación en cuestiones de higiene de los alimentos, antes competencia de la propia Administración sanitaria. Se establecen los requisitos que deben cumplir las empresas y entidades de formación autorizadas y, como elemento complementario se crea el registro de dichas empresas y entidades de formación autorizadas para impartir esta formación en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

El proyecto regula detalladamente en su articulado, de aplicación a las empresas alimentarias y entidades de formación autorizadas que desarrollan su actividad en la Comunidad Foral de Navarra (artículos 1 y 2), los contenidos concretos de los programas de formación (anexo I), los requisitos mínimos a cumplir por las empresas y entidades de formación que deseen impartir actividades de formación (artículo 3), la forma de acreditar el aprovechamiento con referencia al Plan de Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos o Guías de Prácticas Correctas de Higiene (artículo 6); singulariza la autoridad sanitaria competente en la Dirección General de Salud (artículo 4) y la adscripción del registro de empresas alimentarias y entidades de formación autorizadas al Instituto de Salud Pública (artículo 5 y anexo II). El régimen sancionador (artículo 7) se determina, acertadamente, por remisión a la LFS y al Decreto Foral 48/1996, de 22 de enero, que regulan el régimen y procedimiento sancionador en materia de sanidad.

Ninguna objeción cabe formular al preámbulo y articulado en los aspectos que se han expuesto pues se acomodan a las previsiones de la LFS completando el ordenamiento jurídico en ejercicio de una competencia foral en el plano normativo reglamentario con sujeción a los límites que la legislación básica estatal impone.

Se considera adecuada la previsión de validez de los carnés de manipuladores de alimentos expedidos conforme a la anterior normativa contemplada en la disposición transitoria.

Nada que objetar a la disposición derogatoria que deroga la anterior normativa sobre manipuladores de alimentos contemplada en el Decreto Foral 113/1987.

Tampoco se formula objeción a las disposiciones finales que con la fórmula habitual designan la autoridad competente par el desarrollo de las previsiones del proyecto y su entrada en vigor.

No obstante, la disposición adicional, al establecer una remisión al Real Decreto 202/2000 en lo no regulado en el proyecto, es innecesaria toda vez que el citado Real Decreto es básico y, además, resulta contradictoria con el artículo 1º, ya que al tener carácter básico es de aplicación directa y no supletorio.

III. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan en Navarra las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de alimentos y el régimen de autorización y registro es conforme con el ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.