

Expediente: 21/2003

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas

Dictamen: 34/2003, de 5 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 5 de mayo 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 Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 18 de marzo de 2003 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), 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 establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 3 de marzo de 2003.

El expediente remitido está integrado sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Fotocopia del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 3 de marzo de 2003, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las

instalaciones ganaderas, a efectos de petición de emisión del preceptivo Dictamen del Consejo de Navarra.

2.- Informe emitido por la Técnico de Administración Pública (rama jurídica) de la Secretaría Técnica del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, el 24 de febrero de 2003, en el que se exponen los antecedentes normativos del proyecto, se señala el respeto de la normativa básica estatal, se relata el procedimiento de elaboración de la propuesta normativa de la que se destaca “el sometimiento del proyecto de Decreto Foral a la consideración del Consejo Navarro de Medio Ambiente” así como el “informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local”, y se afirma la participación en ese proceso de representantes de “los intereses en materia ganadera, así como del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, del Departamento de Salud, del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, y de la Federación de Municipios de Navarra”. Concluye el informe señalando la necesidad de nuestro dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral que, en definitiva, “se considera ajustado a derecho”.

3.- Informe emitido por el Director del Servicio de Calidad Ambiental del mismo Departamento, de 24 de febrero de 2003, en el que se justifica la conveniencia de la propuesta normativa sustancialmente motivada por la necesidad de actualizar el precedente Decreto Foral 188/1986, de 24 de julio, a la vista del desarrollo normativo experimentado por la materia medioambiental desde entonces, así como por la conveniencia de hacer frente a la situación planteada por la próxima finalización del plazo –agosto de 2003- otorgado para la desaparición de las explotaciones situadas dentro de los núcleos de población. Reseña, al igual que lo hiciera el informe antecitado, la realización de un proceso de participación y debate de las propuestas con los Departamentos de Agricultura, Salud, Sindicatos UAGN y EHNE, y la Federación Navarra de Municipios y Concejos, con los que “tras una serie de reuniones llevadas a cabo durante los años 2001 y 2002, se ha llegado a un consenso fundamental que se concreta en el borrador presentado, que consideramos compagina la supervivencia del sector con unas condiciones de impacto ambiental adecuadas”.

4.- Fotocopia del Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las Condiciones Técnicas Ambientales de las Instalaciones Ganaderas.

5.- Fotocopia del Texto del Proyecto de Decreto Foral remitido a la Comisión Foral de Régimen Local, y del Certificado emitido por su Secretario, del que resulta que dicha Comisión emitió informe favorable sobre el proyecto en su sesión de 18 de febrero de 2003.

6.- Fotocopia del Acta de la sesión celebrada el 27 de junio de 2001 por el Consejo Navarro de Medio Ambiente, de la que resulta que el Consejo conoció en esa fecha un texto “iniciador de los trabajos” para ir preparando “ulteriores borradores”, sobre el que se manifestaron distintos miembros del Consejo pero sin que éste emitiera un informe sobre el mismo dada la naturaleza del texto presentado y el anuncio del Presidente de la presentación en el futuro de un nuevo “borrador” al Consejo.

La documentación aportada se ajusta a lo ordenado en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN), sin perjuicio de lo que después se dirá sobre el procedimiento seguido en la elaboración del Proyecto. No obstante ello, quiere este Consejo de Navarra insistir en la necesidad e importancia de que los proyectos de disposiciones normativas se vean precedidos de la necesaria memoria o informe justificativo, que debe pronunciarse no sólo sobre la necesidad de la norma sino también sobre las concretas decisiones normativas que se incorporan a la misma y su adecuación al ordenamiento jurídico, máxime cuando la disposición propuesta afecta a una materia sobre la que, como reconocen los propios informes, existe una dispersa y reciente actividad normativa no sólo de instituciones de ámbito nacional sino también supranacional que, directa o indirectamente, pueden incidir en las decisiones jurídicas que se adoptan.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª Carácter preceptivo

El Presidente del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas, conforme a lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, a cuyo tenor “el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

Constituye el objeto del proyecto, según describe en su artículo 1º, el establecer las condiciones técnicas ambientales que deben cumplir las instalaciones ganaderas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Desarrolla así el Decreto propuesto la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la protección del Medio Ambiente, que incluye en su ámbito de aplicación a las explotaciones ganaderas (artículo 2º) estableciendo el procedimiento para su autorización y funcionamiento, que es ahora pormenorizado a través de la norma propuesta sustituyendo al anterior Decreto Foral 188/1986, de 24 de julio, que era incluso previo a la citada Ley Foral. Se enmarca así el proyecto de Decreto Foral en la habilitación al Gobierno de Navarra que realiza la Disposición Final Primera de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, del Control de las Actividades Clasificadas para la protección del Medio Ambiente, para “dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley Foral”.

Por otra parte, el proyecto viene a desarrollar igualmente la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal, cuyo artículo 3º contempla la intervención de la Administración Foral en la “autorización, calificación y registro” de las “instalaciones y concentraciones ganaderas”, ocupándose esa misma Ley Foral en sus artículos 4 y siguientes de las “explotaciones ganaderas”.

Más aún. Según resulta del expediente, uno de los objetivos de los redactores del proyecto era precisamente hacer frente a la situación que había de crearse el 7 de agosto del presente año 2003 en aplicación de la disposición transitoria primera de la citada Ley Foral de Sanidad Animal conforme a la cual las explotaciones pecuarias que existan el 7 de agosto del año 2003 dentro de núcleos de población y que carezcan de licencia de actividad clasificada o de apertura o autorización equivalente, o no se ajusten a lo determinado en éstas, podían ser clausuradas por la Administración Foral o el municipio correspondiente sin que correspondiera a los interesados ningún derecho a indemnización. Bien es cierto que esa situación no ha de producirse ya toda vez que la Ley Foral 15/2003, de 17 de marzo, ha derogado la citada disposición transitoria primera de la Ley Foral de Sanidad Animal.

Finalmente, el proyecto de Decreto Foral se enmarca también en la ejecución en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación.

En consecuencia, no ofrece duda desde cualquier perspectiva que se adopte que estamos ante una disposición normativa de carácter ejecutivo de leyes precedentes, por lo que es evidente el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo. En consecuencia, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f) de la LFCN) y no vinculante (apartado 2, del artículo 3 de la LFCN).

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFGACFN), las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha 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, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o

aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a los que se remitió la LFGACFN. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que, por otra parte, en sus artículos 23 y 24 sólo regula el ejercicio de la potestad reglamentaria, con especial referencia a la elaboración de los reglamentos, por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, 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 el presente caso, constan en el expediente tanto el informe emitido por la Secretaría Técnica como el informe del Director del Servicio de Calidad Ambiental del mismo Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

De otra parte, se afirma reiteradamente en el expediente, y significativamente en el informe del Director del Servicio de Calidad Ambiental, el conocimiento y participación activa en la elaboración del proyecto de las distintas entidades representativas de los eventuales afectados por la disposición (Sindicatos UAGN y EHNE. y la Federación Navarra de Municipios y Concejos), hasta el punto de decirse que el texto es resultado de un “consenso fundamental” con esas entidades, y si bien esa afirmación no cuenta con respaldo documental alguno en el expediente remitido a este Consejo, sí consta el Certificado del Secretario del Consejo Navarro de Medio Ambiente del que resulta que dicho Consejo, y las entidades en él representadas, fueron puntualmente informados de la

iniciativa normativa facilitándoseles el texto e invitándoles a la realización de sugerencias y aportaciones en orden a la mejora del texto propuesto, debiendo tenerse en cuenta que el citado Consejo está integrado por representantes de la Administración Foral, de las dos Universidades radicadas en Navarra, de las organizaciones o asociaciones de protección, defensa y estudio de la naturaleza, de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, de las Federaciones Navarras de Montaña, Caza y Pesca, así como representantes de las organizaciones empresariales, sindicales, agrarias y ganaderas, y de consumidores y usuarios. Esa representación plural del órgano viene en este caso a acreditar el previo conocimiento por la mayor parte de los sectores e intereses afectados con anterioridad a su aprobación.

Siguiendo con las exigencias legalmente obligadas en el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general en este ámbito material, resultaba preceptivo someter el proyecto a la Comisión Foral de Régimen Local, pues en virtud de lo dispuesto por el artículo 69.1ª de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en lo sucesivo, LFAL), corresponde a dicha Comisión "informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra", sin que su parecer tenga carácter vinculante. Así se ha hecho, constando en el expediente certificado emitido por su Secretario del que resulta que la Comisión adoptó acuerdo sobre el borrador de Decreto Foral "informándolo favorablemente".

Sin embargo no es la Comisión Foral de Régimen Local el único órgano que debe informar preceptivamente el proyecto de Decreto Foral, pues también debe hacerlo el Consejo Navarro de Medio Ambiente, creado por la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, a quien corresponde informar preceptivamente los "proyectos de disposiciones generales reguladores de la protección del Medio Ambiente y control de actividades clasificadas", según establece el artículo 2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Acuerdo de 11 de junio de 1996.

Según resulta del expediente, el citado Consejo conoció del asunto en la sesión celebrada el 27 de junio de 2001, esto es hace prácticamente dos años antes de su toma en consideración por el Gobierno de Navarra y en relación con un texto del que se advierten diferencias notables con el ahora contemplado. Además, según resulta del Acta de la sesión que tenemos a la vista, el Consejo Navarro de Medio Ambiente conoció en esa fecha de un texto “iniciador de los trabajos” para ir preparando “ulteriores borradores”, anunciando su Presidente la presentación en el futuro de un nuevo “borrador” al Consejo. Como se desprende de esa misma Acta el Consejo tuvo “información relativa al anteproyecto” sin que fuera objeto de esa sesión la emisión de informe sobre un proyecto ya ultimado y completo en relación con la regulación que ahora se propone.

En consecuencia, si bien es cierto que el conocimiento por el Consejo de la propuesta de Decreto Foral puede satisfacer las obligaciones respecto a la audiencia de afectados e interesados en el procedimiento de elaboración de la disposición, resulta también evidente que dicho Consejo no ha emitido informe, ni favorable ni desfavorable, sobre el “proyecto” que ha tomado en consideración el Gobierno de Navarra, significativamente atendiendo a la naturaleza inicial o incipiente –de borrador inicial se calificó en su día- del texto presentado.

Por ello, la solicitud de dictamen no se ajusta a las condiciones señaladas en el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, en cuanto su artículo 28 establece que a la solicitud deberá acompañarse el expediente tramitado en su integridad, con los antecedentes, motivaciones e informes previos, por lo que, de conformidad con el artículo 29.1 del mismo, procede su devolución con la advertencia de las deficiencias observadas, teniéndola por no efectuada.

III. CONCLUSIÓN

Procede la inadmisión y devolución de la consulta formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra sobre el Proyecto de Decreto Foral por

el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.