Expediente: 29/2022
Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra (RSAAN) y se regula su funcionamiento.
Dictamen:33/2022, de 2 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 2 de noviembre de 2022,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 5 de septiembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra (RSAAN) y se regula su funcionamiento, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 28 de agosto de 2022.

I.2ª. Expediente del Proyecto de Decreto Foral

A la petición de dictamen se acompaña el expediente administrativo tramitado. De todo ello resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1.- Con fecha de 17 de diciembre 2018, el Consejero de Salud aprueba la Orden Foral 1042E/2018, por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración de un Decreto Foral para la creación y regulación del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra (RSAAN) y su funcionamiento, se designan como órganos responsables del procedimiento al Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y a la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud, y se ordenan los oportunos traslados.

2.- Obra en el expediente el borrador inicial del referido proyecto de Decreto Foral y la Memoria Justificativa evacuada por la Jefa de Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental, el 5 de agosto de 2019, en la que se contiene el informe-propuesta que resalta la necesidad de elaborar una norma con rango de Decreto Foral sobre la base de determinados objetivos, las posibles alternativas regulatorias y no regulatorias, la tramitación del proyecto de Decreto Foral, la Memoria Económica, y finalmente, las consideraciones relativas al posible impacto por razón de sexo del referido proyecto de texto normativo.

3.- El proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra (RSAAN) y se regula su funcionamiento se publica en el portal de transparencia, fue sometido a información pública habilitándose la fase de participación desde el 20 de diciembre de 2018 hasta el 21 de enero de 2019, recibiéndose siete aportaciones procedentes de: la Seguridad Alimentaria y Formación del Centro Nacional de Tecnología Alimentaria (CNTA) de San Adrián (Navarra); la Consultora Conali; personal de inspección de Salud Pública del Centro de Salud de Burlada; personal del Salud Pública del Matadero Comarcal de Tudela; personal de inspección de Salud Pública del Centro de Salud de Orcoyen; personal de inspección de Salud Pública del Centro de Salud de Puente la Reina; y personal de inspección de Salud Pública del Centro de Salud de Ablitas. Todas ellas resultaron debidamente informadas con fecha de 25 de enero de 2021 por la Jefa del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental y el Jefe de la Sección de Seguridad Alimentaria.

4.- Con fecha de 29 de enero de 2019 el informe sobre el impacto por razón de sexo en relación con el referido proyecto de Decreto Foral, suscrito por el Secretario General Técnico del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, indica que nos encontramos ante una norma que, dado su carácter de reglamentación de un registro que se refiere únicamente a personas jurídicas, no tiene capacidad de incidir en la posición personal de mujeres y hombres ni de influir en la ruptura del rol de género. Por lo que considera que la norma se estima no pertinente a la integración del principio de igualdad de género, señalando que el proyecto de Decreto Foral utiliza un lenguaje que favorece la igualdad entre mujeres y hombres.

5.- El 12 de febrero de 2019 la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad emite informe de observaciones del referido instituto relativo al informe de evaluación del impacto de género correspondiente al proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias (RSAAN) y se regula su funcionamiento. Tras señalar la fundamentación y el objeto del informe, se exponen observaciones sobre la pertinencia de género de la norma, indicando que el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias en Navarra (RSAAN) afecta a personas físicas y por lo tanto puede afectar al género, por lo que se considera pertinente. En cuanto a las observaciones sobre las desigualdades detectadas se recuerda la importancia de recabar datos desagregados por sexo, siempre que sea posible, en los registros y sistemas de información para, a partir de ahí, conocer la situación de partida de mujeres y hombres y de ese modo poder valorar y actuar sobre la eventual desigualdad detectada. Asimismo, se exponen los mandatos normativos aplicables a toda actuación de los poderes públicos en materia de igualdad. En cuanto a las observaciones sobre la valoración del impacto de género, recomienda incorporar en la norma una mención a la recogida de la variable sexo, concretamente en el artículo 3. b) relativo a la naturaleza y contenido del RSAAN, para que el impacto de la norma resulte positivo. Finalmente, en las observaciones sobre la valoración del lenguaje empleado, se felicita al centro gestor responsable de la redacción por el uso inclusivo del lenguaje utilizado en el proyecto.

6.- El 20 de febrero de 2019 se emite informe por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, valorando el referido informe de observaciones de la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad de 12 de febrero de 2019. En el mismo se insiste en que, aunque efectivamente el titular de un establecimiento alimentario puede ser una persona física, la realidad es que en la mayor parte de los casos la titularidad de esos establecimientos corresponde a una persona jurídica. Asimismo, se afirma que la recogida de datos desagregados por sexo en relación a quien sería el titular de la empresa, siendo en la mayor parte de los casos el titular una persona jurídica, no ofrecería datos reales ni aprovechables a la hora de conseguir el objetivo señalado por la Directora Gerente. Por ese motivo, se entiende que la obtención de los datos desagregados por sexo no indicaría la situación de partida de mujeres y hombres en este ámbito para poder valorar y actuar ante eventuales desigualdades, y en consecuencia no se considera procedente modificar el artículo 3. b) en el sentido expresado.

7.- El 21 de agosto de 2019 la Directora General de Función Pública emite el oportuno informe señalando que el proyecto de Decreto Foral analizado no supone incremento del número de unidades orgánicas y que la memoria económica que acompaña al proyecto especifica que la creación del RSAAN no conlleva incremento de gastos ni disminución de ingresos para la Administración de la Comunidad Foral, ni para las empresas alimentarias; puesto que las actividades de inscripción y mantenimiento del registro se realizarán con los medios disponibles en el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

8.- Por su parte, el informe de 7 de octubre de 2019, de la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica se muestra favorable a la tramitación del proyecto de Decreto Foral, afirmando que no se pone en peligro el cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

9.- Obra en el expediente la memoria normativa sobre el tantas veces referido proyecto de Decreto Foral, de 3 de febrero de 2021, elaborada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud, en la que se expone su fundamentación y objeto, la competencia de la Comunidad Foral de

Navarra en la materia objeto del proyecto de Decreto Foral y el marco normativo en que el mismo se inserta, la relación de disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia. El oportuno estudio de cargas administrativas del proyecto de Decreto Foral, de la misma fecha, en el que se considera que las cargas referidas en el proyecto son acordes con la finalidad perseguida por la normativa y necesarias para la consecución del objetivo fijado en la misma, por lo que no pueden considerarse cargas administrativas innecesarias. Asimismo, se valora positivamente la contribución de la norma proyectada a la simplificación administrativa e implantación de procedimientos por vía telemática. Y el informe de impacto por razón de accesibilidad y discapacidad del referido proyecto de Decreto Foral en el que se indica que no se aprecia en el texto proyectado traba alguna a la garantía de todas las personas a la autonomía personal y vida independiente.

10.- El 10 de marzo de 2021 se emitió evaluación de impacto sobre la orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género en el proyecto de Decreto Foral por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, concluyendo que la norma proyectada no es pertinente en materia de orientación sexual, expresión de género o identidad sexual o de género.

11. En el Informe Jurídico evacuado también por la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra el 10 de marzo de 2021, se exponen la justificación, competencia para la aprobación del proyecto de Decreto Foral y conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico, así como la adecuación del procedimiento seguido para su aprobación; concluyendo que el procedimiento seguido en la tramitación ha sido el establecido legalmente, ajustándose la norma propuesta al ordenamiento jurídico.

12.- El 29 de marzo de 2021 se emite informe de la Dirección del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, en el que, tras exponer los antecedentes de hecho, se formulan una serie de consideraciones jurídicas relativas al objeto de la norma, las competencias en cuyo ejercicio se pretende dictar y su rango normativo, la adecuación al

procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, a la forma, estructura y fondo de la norma; concluyendo que el proyecto se está tramitando adecuadamente y se recomienda considerar las modificaciones al texto propuestas referentes a la forma y estructura del miso, así como estudiar las observaciones expuestas en relación con el fondo de la regulación que presenta el proyecto analizado.

13.- El 1 de julio de 2022 la Secretaría General Técnica remite el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra y se regula su funcionamiento, a los distintos departamentos del Gobierno de Navarra, para que hagan llegar las aportaciones que consideren oportuno hasta el 20 de julio, sin que conste haberse recibido alguna.

14.- El 1 de agosto de 2022 se emite por parte del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra solicitud de informe de evaluación de impacto climático en el que se afirma que el efecto previsible del proyecto normativo con respecto al impacto climático es neutro, ya que la aplicación directa del mismo no conlleva ningún impacto medioambiental. Sin embargo, se considera que los efectos previsibles del proyecto normativo pueden tener un impacto positivo sobre el respeto y cuidado del medioambiente ya que facilitará los controles e inspecciones a realizar por los servicios técnicos competentes del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra o de los ayuntamientos con competencia y capacidad para la inspección y control de empresas y establecimientos alimentarios en su ámbito territorial, en las distintas actividades sujetas a inscripción en el RSAAN, pudiéndose detectar y corregir aspectos que pudieran estar relacionados con el cambio climático.

15.- El 18 de agosto de 2022 el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra emite Informe de Observaciones al Informe de Impacto Climático en el que se concluye que el proyecto de Decreto Foral sobre el que se pronuncia es una regulación que no tendrá impacto directo en la mitigación ni en la adaptación al cambio climático, por lo que se informa favorablemente.

16.- El informe de la Dirección del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa de 29 de marzo de 2021, es atendido el 23 de agosto de 2022 por la Secretaria General Técnica del Departamento de Salud contestando las consideraciones jurídicas en él referidas, asumiendo algunas de las modificaciones u observaciones formuladas y justificando aquellas otras respecto de las cuales que no considera oportuno efectuar ninguna modificación.

17.- El 29 de agosto de 2022 la Comisión de Coordinación examinó el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 31 de agosto de 2022 que adoptó, entre otros, el acuerdo por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra (RSAAN) y se regula su funcionamiento, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen por este Consejo de Navarra.

I.3ª. El Proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, ocho artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos se refiere a la normativa general europea en materia alimentaria y en concreto al Reglamento (CE) nº 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, con base en el cual el artículo 6.2 del Reglamento (CE) nº 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, dispone que los operadores de empresas alimentarias deberán notificar a la autoridad competente todos los establecimientos que estén bajo su control en los que se realice cualquiera de las operaciones de producción, transformación y distribución de alimentos de la forma requerida por la autoridad competente, con el fin de proceder a su registro. De igual modo, con la finalidad de que la autoridad competente disponga continuamente de

información actualizada sobre los establecimientos, los operadores de empresa alimentaria deberán notificar cualquier cambio significativo en las actividades que se lleven a cabo y todo cierre de establecimientos existentes. En este mismo sentido se pronuncia el Reglamento (UE) 2017/625, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios y por el que se modifican distintos reglamentos.

A partir de ahí, la mencionada exposición de motivos se refiere a la normativa doméstica de nivel nacional y en concreto a la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, que establece en su artículo 24 la obligación de que las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus competencias, creen o mantengan los registros necesarios para el conocimiento de las distintas situaciones de las que puedan derivarse acciones de intervención en materia de seguridad alimentaria. Registros que habrán de regularse reglamentariamente, tomando como base la referida Ley 17/2011, de 5 de julio, así como la normativa europea y el actual artículo 25 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, precepto que fue modificado por la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, en cuyo artículo 29 también se regulan dichas cuestiones.

A nivel reglamentario, la exposición de motivos se refiere al Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, que establece la obligación de determinadas empresas alimentarias de comunicar a un registro estatal el inicio de su actividad y la exclusión de otras, que deberán inscribirse obligatoriamente en los registros autonómicos establecidos al efecto.

En Navarra, la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud encomienda a las Administraciones Sanitarias de la Comunidad Foral el control sanitario de los alimentos, industrias, establecimientos e instalaciones que los produzcan y elaboren, y en su artículo 23 b) previó la exigencia de autorizaciones sanitarias y la obligación de someter a registro por razones sanitarias a las empresas o productos alimentarios. Dicha

regulación se estableció, prosigue la exposición de motivos, en el Decreto Foral 311/1997, de 27 de octubre, por el que se regula la autorización sanitaria de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios en la Comunidad Foral de Navarra, que determinaba la necesidad de una autorización previa de funcionamiento para las actividades, industrias y establecimientos alimentarios radicados y que ejercieran su actividad en Navarra y de una inscripción en el denominado Registro de Actividades, Industrias y Establecimientos Alimentarios. Igualmente, la Orden Foral 116/2007, de 24 de agosto, de la Consejera de Salud, por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de autorización de los establecimientos del comercio al por menor de carne fresca y de sus derivados en la Comunidad Foral de Navarra, determinó la obligación de obtener autorización sanitaria previa al inicio de las actividades reguladas por dicha norma.

La exposición de motivos se refiere a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, mediante la que se traspone aquella al ordenamiento jurídico español, que sientan un principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización salvo que esta venga justificada por una razón imperiosa de interés general, sea proporcionada a la finalidad que se persigue y no imponga el cumplimiento de requisitos discriminatorios.

Como consecuencia de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra se publicó la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, que prevé como norma general la declaración responsable y la comunicación previa para la puesta en marcha de tales actividades y, por otro lado, se aprobó la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril, de modificación de diversas leyes forales para su adaptación a la

citada Directiva que, entre otros, modificó el mencionado artículo 23 b) de la Ley Foral de Salud.

Habida cuenta de las modificaciones normativas que se acaban de referir, las exposición de motivos señala que «*los mencionados Decreto Foral 311/1997, de 27 de octubre, y Orden Foral 116/2007, de 24 de agosto, de la Consejera de Salud, deben ser derogados, al no ser ya necesaria la autorización previa al ejercicio de la actividad de la mayoría de empresas alimentarias, y por requerirse la adaptación de estas normas a los cambios en materia administrativa y de seguridad alimentaria desde su entrada en vigor. No obstante, lo cual, procede considerar realizadas en el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra aquellas inscripciones de actividades alimentarias a las que se refiere este Decreto Foral, que fueron realizadas de conformidad con dicha normativa, siempre que no se refieran a actividades alimentarias sujetas, actualmente, a autorización.*

Además, como consecuencia de la derogación del Real Decreto 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, por la publicación del Real Decreto 109/2010, de 5 de febrero, por el que se modifican diversos reales decretos en materia sanitaria para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, debe derogarse, también, la normativa foral que lo desarrolla, es decir, el Decreto Foral 108/2003, de 12 de mayo, por el que se regulan las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de alimentos y el régimen de autorización y registro de las entidades y de las propias empresas de formación».

En definitiva, se señala que es «*necesario un nuevo marco normativo que regule el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra y las comunicaciones previas a efectuar, para el ejercicio de sus actividades, por las empresas y establecimientos alimentarios de Navarra, permitiendo dicha regulación la correcta realización de los controles oficiales de los mismos, tanto en origen como en destino, las intervenciones administrativas necesarias en los casos en que exista un riesgo inminente para la salud pública, así como la necesaria coordinación con los municipios en cuanto al*

control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, en base a lo dispuesto en el artículo 34.1.d) de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud».

Por lo que se refiere a su contenido normativo, que será analizado posteriormente: el artículo 1 se refiere al objeto y finalidad, de la norma proyectada; el artículo 2 regula las empresas y establecimientos sujetos a inscripción; el artículo 3 la naturaleza y contenido del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra; los artículos 4, 5 y 6, regulan los procedimientos de inscripción, modificación, y los supuestos y procedimiento de cancelación de inscripciones en el referido registro, respectivamente; el artículo 7 se refiere al control oficial; y el artículo 8 regula el régimen de infracciones y sanciones; la disposición adicional primera se refiere a la colaboración entre administraciones; la disposición adicional segunda a las inscripciones realizadas en el Registro de Actividades, Industriales y Establecimientos Alimentarios; y la disposición adicional tercera a la comunicación previa de empresas y establecimientos alimentarios sujetos a inscripción en el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos; la disposición derogatoria se refiere a las normas que quedarán derogadas tras la aprobación de la norma proyectada; y las disposiciones finales primera y segunda, se refieren a las facultades de desarrollo, ejecución y aplicación de la norma proyectada, y a su entrada en vigor, respectivamente.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto crear el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra (RSAAN), así como regular su funcionamiento y el procedimiento para la inscripción, modificación y cancelación en el mismo de las empresas y establecimientos alimentarios de la Comunidad Foral de Navarra sujetos a inscripción. Se trata, en definitiva, de una regulación de carácter general que se dicta en ejecución de las leyes y no tiene carácter meramente organizativo. Por lo

tanto, en virtud de lo establecido por el artículo 14.1.g) de la LFCN, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en lo sucesivo, LFASPIF) regula, en su artículo 132, el procedimiento de elaboración de proyectos de decretos forales. Conforme a lo establecido por el artículo 132.1 de la citada Ley Foral, la elaboración del Proyecto reglamentario se inició mediante Orden Foral 1042E/2018, de 17 de diciembre, del Consejero de Salud, designándose como órgano encargado de su elaboración y tramitación al Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y a la Secretaría Técnica del Departamento de Salud.

El artículo 132.3 de la LFASPIF establece que la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que la sustenten. En el presente caso, el Proyecto dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos como en las memorias e informes incorporados al expediente. Así, constan las preceptivas memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como informes de cargas administrativas, de impacto sobre accesibilidad y discapacidad, sobre evaluación de impacto de género. Igualmente, se ha incorporado un informe de evaluación sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género y otros de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua. Por otro lado, obran en el expediente el informe de impacto climático y el del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático.

Tal y como hemos señalado anteriormente, se efectuó, la correspondiente consulta pública, publicándose el Proyecto en el portal de Gobierno Abierto.

El Proyecto fue informado favorablemente por la Secretaria General Técnica del Departamento de Salud y fue examinado por la dirección del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y también en la Comisión de Coordinación previa a la sesión del Gobierno de Navarra en que se acordó tomar en consideración el Proyecto a los efectos de solicitar de este Consejo de Navarra la emisión del dictamen preceptivo.

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto se ha ajustado a las exigencias procedimentales establecidas por nuestro ordenamiento jurídico.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra.

El artículo 149.1.16 de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad, título competencial a cuyo amparo fue dictada la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que en su artículo dos, proclama su carácter básico, a excepción de sus artículos 31, apartado 1, letras b) y c), y artículos 57 a 69. Del mismo modo, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, ostenta carácter de norma básica tal y como recoge su disposición final cuarta, salvo los artículos 45 y 53, y la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, establece dicho carácter, al amparo de lo dispuesto en el citado artículo de la Constitución Española, en su disposición final primera, con la excepción, en este caso, de los capítulos II, X y de los artículos 6, 9 y 37.

La referida Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, establece en su artículo 24.1 la obligación de que las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, creen o mantengan los registros necesarios para el conocimiento de las distintas situaciones de las que puedan derivarse acciones de intervención en materia de seguridad alimentaria, disponiendo, en su artículo 24.2, que estos registros serán establecidos reglamentariamente, tomando como base lo dispuesto en dicha ley, en la normativa europea y en el artículo 25 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. En términos análogos se

expresa el artículo 29 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, referido a autorización sanitaria y registros.

En desarrollo de lo anterior el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, establece, en su artículo 2, la obligación de determinadas empresas alimentarias de comunicar a un registro estatal el inicio de su actividad y la exclusión de otras, que deberán inscribirse obligatoriamente en los registros autonómicos establecidos al efecto.

En el anterior marco normativo básico es donde hay que contextualizar las competencias de Navarra para la regulación de la materia objeto del presente proyecto de Decreto Foral y que se encuentran recogidas en el artículo 53.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), que atribuye a Navarra competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, además de otras que actualmente ostenta en materia de sanidad interior e higiene.

La anterior previsión se concreta en la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, cuyo artículo 13.a) encomienda a las Administraciones Sanitarias de la Comunidad Foral, entre otras actuaciones del ámbito de la salud pública, el control sanitario de los alimentos, industrias, establecimientos e instalaciones que los produzcan y elaboren. A los efectos que aquí interesa, el artículo 23.b) de dicha Ley Foral recoge, entre las actuaciones sanitarias a realizar, la de determinar las condiciones de notificación o, en su caso, autorización sanitaria de funcionamiento de los establecimientos del sector alimentario ubicados en la Comunidad Foral de Navarra determinando que, reglamentariamente se regularán las normas de funcionamiento del Censo Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, donde se inscribirán las notificaciones de las actividades alimentarias, y del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, en el que deberán inscribirse, con carácter previo al inicio de su actividad, las empresas alimentarias que precisen autorización sanitaria de funcionamiento y que cuenten en el territorio de la Comunidad Foral con algún establecimiento.

Las referidas determinaciones legales fueron establecidas en el Decreto Foral 311/1997, de 27 de octubre, por el que se regula la autorización sanitaria de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios de la Comunidad Foral de Navarra, norma que exige una autorización previa de funcionamiento para las actividades, industrias y establecimientos alimentarios radicados y que ejercieran su actividad en Navarra y de una inscripción en el Registro de Industrias y Establecimientos Alimentarios. Y la Orden Foral 116/2007, de 24 de agosto, de la Consejera de Salud, por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de autorización de los establecimientos del comercio al por menor de carne fresca y de sus derivados en la Comunidad Foral de Navarra, determinó la obligación de obtener autorización sanitaria previa al inicio de las actividades reguladas por dicha norma.

En el anterior contexto fue aprobada la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que traspone aquella al ordenamiento jurídico español. Ambas normas eliminan el régimen de autorización exigido para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, salvo que esta venga justificada por una razón imperiosa de interés general, sea proporcionada a la finalidad que se persigue y no imponga el cumplimiento de requisitos discriminatorios, lo que determina la necesidad de adecuar la regulación existente del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra a dicha legislación.

En definitiva, la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia para la regulación reglamentaria pretendida, en virtud de las atribuciones realizadas por la LORAFNA en su artículo 53.1 y concretadas en el artículo 13.a) y 23.b) de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud. Y en virtud de la referida normativa se elabora la norma objeto de nuestro Dictamen, cuya forma de Decreto Foral se acomoda a lo dispuesto en los artículos 12.3 y 55.2 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente y cuyo rango de Decreto Foral es el adecuado; ya que tiene por objeto el ejercicio por parte

de la Comunidad Foral de Navarra de su potestad reglamentaria en el desarrollo de la competencia legislativa foral en materias competencia de Navarra.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, 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 o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas»; «ni tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público», sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Junto a esta consideración de carácter general, el marco normativo que ha de servir de referencia para fundamentar nuestro pronunciamiento es la normativa básica general a que nos venimos refiriendo. Concretamente, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, y la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud. Y de manera específica, la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior, y su transposición al ordenamiento español mediante la Ley 17/2008, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades del servicio y su ejercicio, y la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril, de modificación de diversas leyes forales para su

adaptación a la citada Directiva que, entre otros, modificó el artículo 23. b) de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud.

A) Justificación

Como se indica en la exposición de motivos y en las memorias e informaciones obrantes en el expediente, el Proyecto se justifica en esencia por la necesidad de derogar el Decreto Foral 311/1997, de 27 de octubre, por el que se regula la autorización sanitaria de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios de la Comunidad Foral de Navarra, y la Orden Foral 116/2007, de 24 de agosto, de la Consejera de Salud, por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de autorización de los establecimientos del comercio al por menor de carne fresca y de sus derivados en la Comunidad Foral de Navarra, en la medida en que actualmente no es necesaria la autorización previa al ejercicio de la actividad de la mayoría de empresas alimentarias, y por requerirse la adaptación de estas normas a los cambios en materia administrativa y de seguridad alimentaria desde su entrada en vigor. Además, como consecuencia de la derogación del Real Decreto 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, por la publicación del Real Decreto 109/2010, de 5 de febrero, por el que se modifican diversos reales decretos en materia sanitaria para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se considera necesaria también la derogación de la normativa foral que lo desarrolla. Es decir, el Decreto Foral 108/2003, de 12 de mayo, por el que se regulan las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de alimentos y el régimen de autorización y registro de las entidades y de las propias empresas de formación.

En definitiva, la norma proyectada se justifica en la necesidad de establecer un nuevo marco normativo que regule el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra y las comunicaciones previas a efectuar, para el ejercicio de sus actividades, por las empresas y establecimientos alimentarios de Navarra, permitiendo dicha regulación la correcta realización de los controles oficiales de los mismos, tanto en origen

como en destino, las intervenciones administrativas necesarias en los casos en que exista un riesgo inminente para la salud pública, así como la necesaria coordinación con los municipios en cuanto al control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, en base a lo dispuesto en el artículo 34.1.d) de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud.

Por lo tanto, resulta debidamente motivada y explicitada la justificación y conveniencia de la regulación que contiene el Proyecto sometido a consulta.

B) Análisis del contenido del Proyecto

El contraste del Proyecto, a la luz del marco normativo que le sirve de referencia, ofrece el resultado siguiente:

El artículo 1 se refiere al objeto y finalidad de la norma proyectada. En concreto, el objeto es crear el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, y regular su funcionamiento y el procedimiento para la inscripción, modificación y cancelación en el mismo de las empresas y establecimientos alimentarios de la Comunidad Foral de Navarra a los que se refiere el siguiente artículo. Y la finalidad de este Registro es la protección de la salud pública y de los intereses de las personas consumidoras, posibilitando el control oficial de los establecimientos y empresas sometidos a inscripción.

Sin perjuicio de lo que se dirá a continuación, ello no merece en principio objeción alguna.

El artículo 2 regula las empresas y establecimientos sujetos a inscripción. Para ello, establece en el primer apartado los requisitos que deberán cumplir los establecimientos alimentarios y sus empresas titulares con obligación de inscribirse en el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra. Y en el segundo apartado se hace una remisión a las definiciones contenidas en el Reglamento (CE) nº 852/2004, de 29 de abril, del Parlamento Europea y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios, y una definición propia de establecimientos.

Por lo que respecta al apartado 1 del referido artículo que establece, como se ha dicho, los requisitos que deberán cumplir, de manera simultánea, los establecimientos alimentarios y sus empresas titulares que tendrán la obligación de inscribirse en el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, la norma proyectada se adecúa a lo dispuesto en el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos que integra el bloque de la normativa general básica, cuya competencia es atribuida al Estado, y en concreto, a lo dispuesto en su artículo 2 en su segundo apartado referido a los establecimientos que deberán inscribirse en los registros autonómicos establecidos al efecto, previa comunicación del operador de la empresa alimentaria a las autoridades competentes en razón del lugar de ubicación del establecimiento.

No obstante, en el sentido señalado en el Informe elaborado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa de Navarra, debe advertirse que, si bien la obligación de inscripción se predica de los establecimientos alimentarios y sus empresas titulares, los requisitos establecidos en la norma proyectada se refieren exclusivamente a los establecimientos. De modo que, por ejemplo, en la letra a) se establece como requisito de inscripción que el establecimiento alimentario tenga su ubicación en la Comunidad Foral de Navarra omitiéndose referencia alguna a las empresas que desarrollen las actividades que dan lugar a la inscripción. En este sentido, es significativo que el propio Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, al regular la inscripción en el registro estatal se refiera a «*la sede del establecimiento o la sede o domicilio social de la empresa que no tenga establecimiento esté en territorio español*». En definitiva, hay una discordancia entre el alcance del precepto analizado, es decir, las empresas y establecimientos sujetos a inscripción, y el desarrollo que del mismo se hace en la delimitación de los requisitos que empresas y establecimientos deberán reunir, en la medida en que sólo se hace referencia a los establecimientos y se omiten las oportunas prescripciones en relación con las empresas. Por ello, este Consejo de Navarra considera que el precepto debe ser oportunamente revisado.

Incluso revisando lo anterior y adecuándose perfectamente la norma proyectada al Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, el ámbito subjetivo de la norma parece colisionar con la Ley Foral 9/1990, de 23 de noviembre de Salud. Porque en el artículo 23 letra b) de la referida Ley Foral se señala que «(r)*eglamentariamente se regularán las normas de funcionamiento del Censo Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, donde se inscribirán las notificaciones de las actividades alimentarias, y del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, en el que deberán inscribirse, con carácter previo al inicio de su actividad, las empresas alimentarias que precisen autorización sanitaria de funcionamiento y que cuenten en el territorio de la Comunidad Foral con algún establecimiento*». Es decir, la Ley Foral diferencia claramente entre actividades objeto de comunicación para su incorporación en el Censo, por un lado, y las empresas que requieren autorización sanitaria de funcionamiento que deberán inscribirse en el Registro, por el otro. De modo que, ni las empresas ni los establecimientos que no requieran autorización sanitaria de funcionamiento, son objeto de registro según la regulación contenida en la Ley Foral. Sin embargo, la norma proyectada se refiere, precisa y contrariamente, al registro de las empresas y establecimientos alimentarios de la Comunidad Foral de Navarra cuya actividad no requiere autorización. Esta discrepancia trae causa, según explica la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud en relación con las consideraciones del informe emitido por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa, en el hecho de que la actual redacción de la Ley Foral es consecuencia de la modificación operada por la Ley Foral 10/2010, de 6 de abril de modificación de diversas leyes forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior que, por razones temporales obvias, no pudo tener en consideración la ulterior aprobación del Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, que en su artículo 2.2 se refiere a la obligación de inscripción de los establecimientos y sus empresas titulares en los registros autonómicos establecidos al efecto.

Pues bien, ante esta situación parece evidente la necesidad de modificar la Ley Foral 9/1990, de 23 de noviembre, para adecuar su

contenido al Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, como sugiere el referido informe emitido por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa. Pues de otro modo, aunque la norma proyectada se acomode perfectamente al Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero y, por lo tanto, a la regulación básica estatal, paradójicamente no resulta conforme con lo establecido en la Ley Foral 9/1990, de 23 de noviembre que desarrolla.

Por lo tanto, a juicio de este Consejo de Navarra la norma proyectada no se acomoda a la Ley Foral 9/1990, de 23 de noviembre, sin que ello comporte la conveniencia de modificar la norma proyectada, sino que más bien habrá de ser la propia Ley Foral la que deba ser objeto de revisión y en su caso, modificación para su adecuación a la regulación general básica y más concretamente a lo previsto en el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero.

Por lo que respecta al segundo apartado del referido artículo 2, ninguna tacha de legalidad cabe formular respecto de la remisión que la norma efectúa a las definiciones establecidas en el Reglamento (CE) nº 852/2004, de 29 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios. Sin embargo, la norma proyectada se aparta de la definición que la regulación europea hace de establecimiento. En efecto, el artículo 2. 1. Letra c) del Reglamento (CE) nº 852/2004, de 29 de abril, define establecimiento como «*cualquier unidad de una empresa del sector alimentario*». Sin embargo, la norma proyectada va más allá y señala que:

«*Además, se considerarán como establecimientos:*

a) Las dependencias de venta anexas al edificio de una empresa inscrita en el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos (RGSEAA), en las que se vendan productos alimenticios no incluidos en las actividades de dicho Registro.

b) Los locales de elaboración de productos del sector del comercio de carne fresca y derivados no anexos a dependencias de venta directa a las

personas consumidoras, siempre que su comercialización se realice en establecimientos de su misma titularidad.

c) Los vehículos donde se elaboren alimentos cuando la persona o empresa titular tenga su domicilio social en Navarra. En este caso, no se exigirá que la actividad se realice, exclusivamente, en el ámbito territorial de la Comunidad Foral».

Sin perjuicio de las mejoras introducidas durante la tramitación del Proyecto a la luz del Informe elaborado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa de Navarra, sería conveniente razonar en la norma proyectada si se pretende ampliar o quizás simplemente aclarar respecto de determinadas situaciones concretas, el ámbito objetivo del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, respecto de lo establecido en el Reglamento europeo que, además, es al que se remite, sin ninguna matización, el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, en su artículo 4 cuando afirma que «(a) *efectos de este real decreto serán aplicables las definiciones previstas en los artículos 2 y 3 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, y las recogidas en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios*».

El artículo 3 de la norma proyectada regula la naturaleza y contenido del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra; previéndose su adscripción a la Dirección-Gerencia del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra (apartado 1) su carácter público y de base de datos informatizada en el referido instituto (apartado 2) así como la información que será objeto de registro (apartado 3).

A este respecto debemos insistir en la confusión que provoca la Ley Foral 9/1990, de 23 de noviembre, de Salud, en cuyo artículo 23 se refiere, entre otras actuaciones de la Administración sanitaria de la Comunidad

Foral, a la consistente en «(d)*eterminar las condiciones de notificación o, en su caso, autorización sanitaria de funcionamiento de los establecimientos del sector alimentario ubicados en la Comunidad Foral de Navarra*». Y en concreto, cuando afirma que «(r)*eglamentariamente se regularán las normas de funcionamiento del Censo Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, donde se inscribirán las notificaciones de las actividades alimentarias, y del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, en el que deberán inscribirse, con carácter previo al inicio de su actividad, las empresas alimentarias que precisen autorización sanitaria de funcionamiento y que cuenten en el territorio de la Comunidad Foral con algún establecimiento*». Porque, como acertadamente advierte en su informe el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa de Navarra, el precepto transcrito prevé que haya establecimientos del sector alimentario que, según el caso, y para su funcionamiento, necesiten una «notificación» y otros que requieran una «autorización sanitaria». Los primeros se inscribirían en el Ceso Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, y los segundos, en el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra. Sin embargo, a partir de los dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, se establece que, para el funcionamiento de todas las actividades alimentarias de su ámbito, deben comunicarse previamente y, por tanto, elimina cualquier tipo de autorización sanitaria. Como afirma el referido informe se plantea la necesidad de determinar con claridad a qué clase de Registro se refiere cada norma: si la Ley Foral 9/1990 se refiere a los dos Registros –nacional y autonómico, a que se refieren los apartados 1 y 2 del artículo 2 del Real Decreto 191/2011- la Ley Foral podría estar yendo más allá de lo establecido por la legislación básica por lo que al registro estatal se refiere, puesto que no ha eliminado la autorización; pero si la Ley Foral se refiere únicamente al registro autonómico –esto es, al previsto en el apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto 191/201- el proyecto, según afirma el referido informe, no debería estar regulando el registro sino el censo, con las oportunas consecuencias jurídicas. En este último caso, la Ley Foral podría no acomodarse a lo previsto en el Real Decreto que, a diferencia de la Ley Foral, no se refiere en ningún momento al censo sino al registro autonómico. Lo cual evidencia, una

vez más, la conveniencia de revisar la Ley Foral 9/1990 y su adecuación a la normativa estatal básica.

Sea como fuere, a los efectos que ahora nos ocupan, interpretando la Ley Foral a la luz del Real Decreto 191/2011 que en todo momento debe respetar, debe advertirse que la norma proyectada se acomoda semánticamente a lo previsto en la regulación estatal básica a este respecto, y es claro que su objeto es la inclusión en el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra de las actividades alimentarias desarrolladas en Navarra sujetas a notificación a que se refiere el referido artículo 2.2 del Real Decreto 191/2011, mediante el desarrollo reglamentario que reclama el artículo 23 letra b) de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, cuya redacción, como ya se ha dicho, convendría revisar para que la normativa proyectada que, se adecúa a la regulación estatal básica, no plantee las dudas de compatibilidad con la normativa foral que actualmente presenta.

En el apartado 3 del artículo 3 de la norma proyectada se debería incluir el artículo «el» y revisar la redacción en tanto que lo que se regula no es, en puridad, el «contenido del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra» sino la información que es objeto de inscripción en el registro.

Los artículos 4, 5 y 6 del proyecto de Decreto Foral que se examina se refieren a los procedimientos de inscripción, modificación y los supuestos y procedimiento de cancelación de inscripciones en el registro, respectivamente.

No merecen objeción alguna desde un punto de vista de estricta legalidad.

El artículo 7 del proyecto de Decreto Foral se refiere al control oficial del cumplimiento de lo establecido por los servicios técnicos competentes del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra o de los Ayuntamientos con competencia y capacidad para la inspección y control de empresas y establecimientos alimentarios en su ámbito territorial.

No merece tampoco objeción alguna.

El artículo 8 del proyecto de Decreto Foral regula las infracciones y sanciones en unos términos que nos sugieren algunas consideraciones.

En primer lugar, este precepto no contiene definición alguna de los comportamientos constitutivos de infracción que se pretenden sancionar, sino que se limita a realizar una formulación abierta, genérica y redundante, en el sentido de considerar que «*las infracciones a lo dispuesto en este Decreto Foral tendrán el carácter de infracciones sanitarias* […]». Sería conveniente revisar la redacción de este precepto y delimitar con claridad, a partir de la normativa de rango legal aplicable, qué comportamientos son los constitutivos del tipo infractor que se pretende sancionar so pena de socavar las exigencias derivadas del principio de legalidad en su formulación material, es decir tipicidad o *lex certa*, proclamado en el artículo 25.1 de la Constitución Española.

En segundo lugar, de conformidad con la norma proyectada las infracciones sanitarias podrán ser objeto de sanciones administrativas, previa instrucción del correspondiente expediente administrativo sancionador. Se configura así la imposición de una sanción como una potestad discrecional (podrá) de la administración competente. Lo cual mal se aviene con el carácter subordinado a la legalidad que debe revestir toda actuación administrativa y en particular, la relativa a la imposición de sanciones, en virtud de lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución Española. Por lo tanto, sería conveniente revisar la redacción del precepto para aclarar que la comisión de infracciones se sancionará de conformidad con los criterios establecidos en la regulación correspondiente.

En tercer lugar, habremos de referirnos al segundo apartado del referido artículo 8 de la norma proyectada que se remite a la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición a la hora de calificar las infracciones y determinar su sanción. Pues bien, debe advertirse que la calificación de «infracción sanitaria» que se prevé en el apartado 1 del artículo 8 del proyecto de Decreto Foral, no se contempla en la Ley 17/2011, de 5 de julio, que sin embargo se refiere, a «infracciones en materia de

seguridad alimentaria y nutrición». Y sobre la base de esa clasificación distingue entre los comportamientos constitutivos de «infracciones en materia de seguridad alimentaria» (artículo 50. 1) y los constitutivos de «infracciones en materia de nutrición» (artículo 50. 2) clasificándolas, a su vez, en infracciones leves, graves y muy graves (artículo 51) previendo los criterios para el establecimiento de las sanciones pecuniarias (artículo 52) y accesorias (artículo 53). No es ni mucho menos evidente, a partir de la parquedad con que se expresa la norma proyectada en el primer apartado del artículo 8 y en el segundo, cuando establece la remisión referida, qué comportamientos considera constitutivos de infracción, ni de qué clase serán las eventuales infracciones consideradas, ni tampoco cómo se determinará la sanción a imponer o de qué clase serán estas. Por lo tanto, en aras a una mayor adecuación a las exigencias constitucionales de seguridad jurídica y tipicidad, sería muy recomendable revisar el precepto analizado y precisar con mayor claridad, a partir de la regulación legal que se toma como referencia, la delimitación de los tipos infractores y las sanciones que habrán de imponerse como consecuencia de su comisión.

La disposición adicional primera regula la colaboración entre administraciones refiriéndose, en particular a la que deberán mantener el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y los Ayuntamientos en que se sitúen las empresas y establecimientos alimentarios sujetos a inscripción, para un adecuado mantenimiento actualizado del registro.

No merece objeción.

La disposición adicional segunda regula las inscripciones ya realizadas en el Registro de Actividades, Industrias y Establecimientos Alimentarios, al amparo del Decreto Foral 311/1997, de 27 de octubre, por el que se regula la autorización sanitaria de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios en la Comunidad Foral de Navarra; considerándolas realizadas en el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, siempre que no se refieran a cualquier actividad alimentaria sujeta a autorización.

No merece objeción.

La disposición adicional tercera regula la comunicación previa de empresas y establecimientos alimentarios sujetos a inscripción en el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos que, se dirigirá al titular de la Dirección Gerencia del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, autoridad a la que compete, asimismo, la autorización de los establecimientos a los que se refiere el artículo 4.2 del Reglamento (CE) 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

No merece objeción.

La disposición derogatoria única deroga expresamente el Decreto Foral 311/1997, de 27 de octubre, por el que se regula la autorización sanitaria de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios en la Comunidad Foral de Navarra; la Orden Foral 116/2007, de 24 de agosto, de la Consejera de Salud, por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de autorización de los establecimientos de comercio al por menor de carne fresca y de sus derivados en la Comunidad Foral de Navarra; el Decreto Foral 108/2003, de 12 de mayo, 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; y cuanta normativa de igual o inferior rango se oponga a lo establecido en el Decreto Foral que se pretende aprobar.

No merece objeción.

La disposición final primera faculta a la persona que ostente la titularidad de la Consejería de Salud para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en desarrollo y ejecución o aplicación del Decreto Foral que se pretende aprobar.

No merece objeción.

La disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, lo que no merece tacha alguna.

III. RECAPITULACIÓN.

En relación con el artículo 2 del proyecto de Decreto Foral, a juicio de este Consejo de Navarra la norma proyectada no se acomoda a la Ley Foral 9/1990, de 23 de noviembre, sin que ello comporte, paradójicamente, la conveniencia de modificar la norma proyectada, sino que más bien habrá de ser la propia Ley Foral la que deba ser objeto de revisión y en su caso, modificación oportuna para su adecuación a la regulación general básica y más concretamente a lo previsto en el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero.

Además de lo anterior, se observa una discordancia entre el alcance del referido artículo 2 del proyecto de Decreto Foral, que alude a las empresas y establecimientos sujetos a inscripción, y el desarrollo que en el mismo se hace en la delimitación de los requisitos que las empresas y los establecimientos deberán reunir, en la medida en que sólo se hace referencia a los establecimientos y se omiten las oportunas prescripciones en relación con las empresas. Por ello, este Consejo de Navarra considera que el precepto debe ser oportunamente revisado.

En relación con el artículo 3 del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la naturaleza y contenido del Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra, aunque la norma proyectada se muestra acorde con el Real Decreto 191/2011, sin embargo plantea serias dudas de adecuación al contenido del artículo 23 letra b) de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, cuya redacción, como ya se ha dicho, convendría revisar para que la normativa proyectada, que se adecúa a la regulación estatal básica, no plantee las dudas de legalidad por incompatibilidad con la normativa foral que actualmente presenta.

Al margen de lo anterior, se recomienda revisar y corregir los errores gramaticales.

En relación con el artículo 8 del proyecto de Decreto Foral que regula las infracciones y sanciones, este Consejo de Navarra considera necesario revisar el precepto analizado y precisar con mayor claridad, a partir de la

regulación legal que se toma como referencia, la delimitación de los tipos infractores y las sanciones que habrán de imponerse como consecuencia de su comisión.

IV. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Registro Sanitario de Actividades Alimentarias de Navarra (RSAAN) y se regula su funcionamiento, más allá de las salvedades y apreciaciones reseñadas en el cuerpo del dictamen, para su mejor adaptación a lo dispuesto en el Real Decreto 191/2011, de 28 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, no resulta, sin embargo, conforme al ordenamiento jurídico al regular en contra de lo dispuesto en el artículo 23 letra b) de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, que desarrolla.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.