



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos  
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Mesa del Parlamento de Navarra, conforme a la solicitud efectuada por D. José Javier Esparza Abaurrea el 4 de mayo de 2022, acerca de la admisibilidad de la proposición de Ley Foral por la que se modifica la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad animal de Navarra, admitida a trámite por el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 25 de abril de 2022.

---

*Pamplona, 17 de mayo de 2022.*



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento de la solicitud trasladada por la Mesa del Parlamento de Navarra el 9 de mayo de 2022, tienen el honor de elevarle el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES**

**1.-** La Mesa del Parlamento de Navarra, por Acuerdo de 25 de abril de 2022, admitió a trámite la proposición de Ley Foral por la que se modifica la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal de Navarra. Dicha proposición de Ley Foral, de artículo único, tiene por objeto la modificación de la Disposición transitoria tercera de la citada Ley Foral, que fue incorporada con ocasión de la aprobación de la Ley Foral 8/2021, de 10 de mayo.

**2.-** La referida Disposición transitoria pretende la prórroga de la suspensión de los procedimientos de autorización para la instalación nuevas explotaciones ganaderas de vacuno con una capacidad superior a 1250 UGM, así como los relativos a la ampliación de las existentes cuando superen la capacidad antedicha. La suspensión resultaría efectiva hasta el 30 de mayo de 2023, continuando con los efectos suspensivos derivados de la aplicación de la vigente Disposición transitoria tercera de la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad animal de Navarra.

**3.-** Durante el presente periodo de sesiones ha sido objeto de tramitación un proyecto de Ley Foral (10-21/LEY-00014) que tenía la finalidad, entre otras, de limitar el tamaño de las explotaciones, así como las distancias de los establecimientos ganaderos, con la vocación de controlar los procesos infecciosos de los animales y sus repercusiones en la salud pública, en la seguridad alimentaria y en la propia economía de los

ganaderos. Dicho proyecto fue rechazado por el Pleno del Parlamento de Navarra en sesión celebrada el 3 de marzo de 2022.

4.- Mediante escrito presentado por D. José Javier Esparza Abaurrea el 4 de mayo de 2022, se solicita a los Servicios Jurídicos de la Cámara un informe acerca de *“si al haber decaído la razón que motiva la suspensión (la eventual aprobación del Proyecto de Ley Foral rechazado por el Parlamento en fecha 3 de marzo de 2022) es conforme al ordenamiento jurídico la aprobación de un nuevo plazo de suspensión de licencias, nada más expirar el actual y sin que concurra otro motivo objetivo que fundamente la apertura de un nuevo plazo de suspensión de concesión de las referidas autorizaciones ganaderas”*.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** La iniciativa legislativa parlamentaria.

El artículo 19 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) regula la iniciativa legislativa en el ámbito de la Comunidad Foral, atribuyendo dicha potestad al Gobierno de Navarra, a los Parlamentarios forales, a los Ayuntamientos y a la propia ciudadanía. El ejercicio y la materialización de la iniciativa legislativa no resulta uniforme para todos los sujetos legitimados, observándose tanto diferentes cauces procesales para su sustanciación (las más significativas, en las iniciativas de los sujetos municipal y popular), como determinadas limitaciones sustantivas que impiden el ejercicio de dicha iniciativa en aquellas materias específicamente citadas en la propia LORAFNA.

En este sentido, el Gobierno de Navarra es el único legitimado para la *“elaboración de los Presupuestos Generales de Navarra y la formalización de las Cuentas para su presentación al Parlamento, a fin de que por éste sean debatidos, enmendados y, en su caso, aprobados”* (artículo 18 LORAFNA). Idéntica restricción resulta respecto a los proyectos de leyes forales relativas a créditos extraordinarios y suplementos de créditos (artículo 126.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra; en adelante RPN). Del

mismo modo, el artículo 19.3 LORAFNA atribuye con carácter exclusivo a la Diputación Foral y a los Parlamentarios, la iniciativa legislativa en las leyes forales de mayoría absoluta definidas en el artículo 20.2 LORAFNA.

Al margen de las limitaciones previstas en la LORAFNA, la legislación específica de la iniciativa municipal y la correspondiente a la iniciativa popular, también recoge ámbitos sectoriales proscritos para ambos sujetos. A este respecto, el artículo 2 de la Ley 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos de Navarra, excluye las materias sobre las que Navarra carezca de competencia legislativa y las iniciativas de contenido tributario (con excepción de las relativas a los tributos propios de las Corporaciones Locales). Asimismo, el artículo 2 de la Ley 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, reitera estas mismas restricciones (con carácter absoluto en el caso de las iniciativas de alcance tributario), para el ejercicio de esta potestad por parte de la ciudadanía navarra.

Por su parte, el RPN articula los requisitos necesarios para la tramitación de la iniciativa legislativa de los Parlamentarios forales, que se reducen a la presentación de un texto articulado acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes que el proponente estime necesarios para poder pronunciarse sobre ellas (artículo 147 RPN), y la firma de al menos un Parlamentario foral, o de un grupo parlamentario, con la firma de su portavoz (artículo 148 RPN).

En consecuencia, las iniciativas legislativas presentadas por los actores parlamentarios (tanto a título individual, como a través del grupo parlamentario) deberán observar tanto los requisitos formales previstos en el RPN, como las limitaciones materiales derivadas del orden competencial atribuido a Navarra, respetando asimismo el apoderamiento que la LORAFNA efectúa en favor del Ejecutivo Foral para la iniciación del procedimiento legislativo en materia presupuestaria y de cuentas generales de la Comunidad Foral.

**SEGUNDO.-** Las funciones de calificación y de admisión de iniciativas legislativas por parte de la Mesa del Parlamento de Navarra.

Siguiendo a Pau i Vall *“calificar es comprobar si el procedimiento escogido por los firmantes de una iniciativa parlamentaria se adecua al*

*procedimiento previsto en el Reglamento. La admisión a trámite, que es el paso subsiguiente, íntimamente ligado a la calificación, implica que la iniciativa parlamentaria de que se trate ha sido presentada de conformidad con el Reglamento (en tiempo y forma, por quien está legitimado para presentarla y ante el órgano correspondiente) y que, por consiguiente, de aquella iniciativa debe ocuparse la Cámara legislativa".* La Mesa, a través de los trámites de calificación y admisión, verifica la adecuación formal y material de las proposiciones de ley a lo preceptuado en el RPN y posibilita a los signatarios de la iniciativa el derecho de acceder al procedimiento legislativo, lo que supone la materialización del *ius in officium* de los parlamentarios en relación con la función legislativa atribuida al Parlamento.

Reiterada jurisprudencia constitucional viene configurando el carácter de las proposiciones de ley como una manifestación del derecho a la participación política, a la vez que definen el alcance de la actuación de la Mesa con ocasión del trámite de calificación y admisión. En este sentido, la STC 242/2006, de 24 de julio (FJ 5º) pone de manifiesto que las *"proposiciones [de ley] no sólo son una forma -sin duda, la más señalada y expresiva- de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, [sino] también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada. Esta doble naturaleza de las proposiciones de Ley no sólo pone claramente de relieve la íntima conexión entre los dos apartados del art. 23 CE, sino que su ejercicio se integra claramente en el núcleo del ius in officium protegido constitucionalmente a través del art. 23.2 CE"*.

Por lo tanto, las proposiciones de ley son el cauce adecuado para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de regular mediante ley una determinada materia, decisión que, además, es de la exclusiva competencia del Pleno de la Cámara. De ello se deriva la exigencia de que la Mesa, en tanto que órgano supremo de administración y gobierno interior, limite sus facultades de calificación y admisión al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales sin realizar juicios de oportunidad política, *"pues de lo contrario no solo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico*

*una decisión política que solo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere” (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3º).*

Por consiguiente, en las proposiciones de ley de origen parlamentario, sobre las que el ordenamiento jurídico no ha establecido límites materiales -a salvo del respeto del orden competencial y la reserva gubernamental en materia presupuestaria y sobre cuentas generales-, la actividad de calificación y admisión de la Mesa debe limitarse al control del cumplimiento de los requisitos formales, que opera “*en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma de consideración), de modo que una decisión de inadmisión que no se ajuste a las causas legales establecidas al efecto entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 C.E., vulneración frente a la cual cabe, según los arts. 53.2 C.E. y 42 LOTC, recurso de amparo” (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 2º).*

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha definido un criterio que posibilita la admisibilidad a trámite de las proposiciones de ley sobre cuyo objeto pudieran existir dudas relacionadas con el ámbito competencial atribuido a la asamblea legislativa autonómica. En este sentido, el FJ 4º de la STC 124/1995, de 18 de julio, refiere que “*aun en la hipótesis de que la proposición recayese sobre una materia respecto de la cual aquella Comunidad Autónoma careciese de competencia, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir pese a ello su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo. Más aún: para el caso de que la proposición de ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de ley y perdurasen esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, solo a este Tribunal, cuando los sujetos legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esa futura ley”.*

De otra parte, en el RPN no existen límites definidores de una materia que sea propia de la ley, por lo que, con carácter general, cualquier materia

puede ser objeto de regulación por una norma de dicho rango, en cuanto expresión de la voluntad popular. No existiendo tal límite (salvo el respeto al orden competencial atribuido a Navarra, así como la citada reserva gubernamental para los proyectos de leyes de presupuestos y cuentas generales), la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, velando únicamente la Mesa por el cumplimiento de los requisitos formales que exigen los preceptos reglamentarios.

A este respecto, el RPN señala en su artículo 148 que la iniciativa ha de ser suscrita por al menos un Parlamentario o un grupo parlamentario con la firma de su portavoz, de manera que, en el ámbito del Legislativo Foral, a diferencia de las Cortes Generales, la iniciativa legislativa individual coexiste con la de los grupos en que se integran los actores parlamentarios.

Por otro lado, el artículo 147 RPN recoge que la proposición habrá de acompañarse de una exposición de motivos, así como y de los antecedentes que el proponente estime necesarios para poder pronunciarse. En cuanto a la exposición de motivos, la generalidad de la doctrina ha considerado que no tiene carácter esencial, por lo que su ausencia no vicia el procedimiento legislativo ni determina la inconstitucionalidad de la ley que, en su caso, se apruebe. Idéntica afirmación cabe efectuar de los antecedentes que acompañan a las proposiciones de ley, que serán aquellos que como indica el Reglamento, el proponente estime necesarios y que, en su caso, consistirán en una sucinta y breve relación de los textos legislativos vigentes que la proposición pretende modificar o sustituir. La práctica procesal de las iniciativas presentadas por esta vía pone de manifiesto la habitual ausencia de estos antecedentes. De este modo, pese al tenor del artículo 147 RPN, la presentación de antecedentes es meramente coyuntural, por lo que su ausencia sólo tendría relevancia si se menoscabara el conocimiento de los Parlamentarios acerca de la oportunidad o legalidad de la proposición.

**TERCERO.-** Examen de la cuestión planteada en la solicitud de informe.

Partiendo de la doctrina expuesta, no se aprecia motivo alguno que impida la tramitación de la iniciativa legislativa que trae causa al presente informe. En cuanto a los requisitos formales, si bien no constan antecedentes que acompañen a la proposición, no es menos cierto que la simplicidad de su objeto -al recoger la modificación de una sola disposición transitoria de la

Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre-, así como la suficiente motivación de su exposición de motivos, convierten en innecesaria la relación de antecedentes, puesto que presuponemos que el proponente no los ha considerado necesarios y su ausencia no menoscaba el conocimiento que sobre la iniciativa, puedan reunir los Parlamentarios.

En cuanto al objeto de la proposición de ley, el Sr. Esparza Abaurrea plantea que *“si al haber decaído la razón que motiva la suspensión (la eventual aprobación del Proyecto de Ley Foral rechazado por el Parlamento en fecha 3 de marzo de 2022) es conforme al ordenamiento jurídico la aprobación de un nuevo plazo de suspensión de licencias, nada más expirar el actual y sin que concurra otro motivo objetivo que fundamente la apertura de un nuevo plazo de suspensión de concesión de las referidas autorizaciones ganaderas”*.

En este sentido, se ha advertido anteriormente que el RPN no determina límite material a la iniciativa legislativa de los Parlamentarios forales al margen del respeto al orden competencial y los presupuestos y cuentas generales de Navarra, por lo que su amplitud dispositiva se extiende a la totalidad del ordenamiento jurídico foral, a excepción de dichas materias. Esta potestad de los Parlamentarios oscila desde la posibilidad de presentar extensos textos articulados, reguladores de una materia determinada, hasta el planteamiento de iniciativas de sencilla formulación, constituidas por un solo artículo, lo que justifica su tramitación a través del procedimiento de lectura única.

En la presente iniciativa legislativa, se pretende la modificación de una disposición transitoria que vinculaba la suspensión del plazo para tramitación de solicitudes de autorización para la instalación de explotaciones ganaderas de vacuno de capacidad superior a 1250 UGM, a la aprobación de un proyecto de modificación de la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad animal de Navarra y en todo caso, hasta el 30 de mayo de 2022. Dicha disposición transitoria fue incluida al aprobarse la Ley Foral 8/2021, de 10 de mayo, que modificó la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre.

Según se desprende del preámbulo de la Ley Foral 8/2021, de 10 de mayo, *“en tanto se tramita la mencionada norma, urge aprobar una moratoria que impida que durante el tiempo que se requiere para su tramitación, participación pública, consultas al sector y en su caso, su aprobación por el*



*Parlamento de Navarra, la inexistencia de límites de capacidad establecidos para las explotaciones de vacuno en Navarra, a diferencia del resto de explotaciones, genere perjuicios de carácter irreparable en contra del interés público que se pretende preservar*". Por lo tanto, si bien el legislador implantó una regulación provisional mediante la aprobación de una disposición transitoria, con la confiada previsión de que la Cámara aprobase una nueva ordenación de tales explotaciones en un plazo relativamente breve, ha resultado que el proyecto de Ley Foral fue remitido a la Cámara y rechazado en sesión plenaria. Este extremo conlleva que los efectos suspensivos previstos en la disposición transitoria queden levantados al cumplimiento del término previsto en aquella -30 de mayo de 2022-, lo que no resulta óbice para que cualquier Parlamentario, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, pretenda promover una nueva regulación de las explotaciones ganaderas referidas o en su caso, implantar una nueva moratoria, como ya sucedió con ocasión de la aprobación de la Ley Foral 8/2021, de 10 de mayo.

Asimismo, se ha de indicar que la presente iniciativa motiva su objeto en *"la necesidad de seguir trabajando en la elaboración y aprobación de una norma foral que garantice las condiciones óptimas de sanidad animal en las explotaciones de Navarra, norma que habrá de respetar las condiciones de protección mínimas y básicas que determine la norma estatal, pudiendo establecerse normas adicionales de protección si existe causa que lo justifique"*, en clara alusión al proyecto de Real Decreto por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas bovinas sometido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a trámite de exposición pública, al que igualmente se refiere en la exposición de motivos y que a continuación se transcribe *"Con este mismo objetivo, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación está tramitando en la actualidad un proyecto de real decreto por el que se pretenden establecer normas básicas de ordenación de las granjas bovinas para ofrecer una adecuada respuesta a la evolución del sector en los últimos años, a su importante componente social y a la elevada profesionalización e internacionalización del mismo; todo ello unido a los nuevos retos en materia medioambiental, de bioseguridad y de bienestar animal."*

Para finalizar el presente informe y a título meramente informativo, debe reseñarse que el objeto de la proposición de ley foral presentada supone una actividad limitativa en el régimen de autorizaciones para la implantación de

las explotaciones ganaderas, por lo que debe acompañarse con el principio de unidad de mercado previsto en el artículo 139 de la Constitución Española, así como con el de libre iniciativa económica que resulta corolario de aquel y que expresamente reconoce el artículo 16 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En este sentido, los artículos 5 y 17 de esta Ley disponen que aquellas regulaciones públicas que establezcan la exigencia de una autorización requieren la concurrencia de los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Ni la LORAFNA ni el RPN establecen límites definidores de una materia que sea propia de la ley, por lo que con carácter general cualquier materia puede ser objeto de regulación por una norma de dicho rango, dentro del respeto a las limitaciones materiales derivadas del orden competencial atribuido a Navarra.

El Gobierno de Navarra es el único legitimado para la presentación de proyectos de ley sobre los Presupuestos Generales de Navarra, así como sobre la Cuenta General de la Comunidad Foral, de manera que, dentro del respeto del orden competencial referido, no existe límite material alguno a la iniciativa parlamentaria al margen de dichos casos.

**SEGUNDA.-** Entre las funciones de la Mesa del Parlamento de Navarra se encuentran las de calificar, de conformidad con el RPN, los escritos y documentos de índole parlamentaria, declarar su admisión o inadmisión a trámite, así como decidir su tramitación, en ambos casos previa audiencia de la Junta de Portavoces. El control que la Mesa ejerce sobre los escritos y documentos presentados es esencialmente, el del examen de la viabilidad formal y material de tales propuestas, lo que excluye cualquier tipo de juicio de oportunidad.

**TERCERA.-** Dentro del respeto al orden competencial, no existe impedimento para implantar una nueva moratoria similar a la aprobada con ocasión de la entrada en vigor de la Ley Foral 8/2021, de 10 de mayo, por cuanto las posibilidades dispositivas de la iniciativa parlamentaria para la

presentación de proposiciones de ley foral únicamente está vedada a aquellas materias sobre las que Navarra carezca de competencia legislativa, así como los proyectos de leyes de presupuestos y cuentas generales, casos -estos últimos- donde la LORAFNA establece una reserva gubernamental.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, a 17 de mayo de 2022  
LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA