

Dictamen núm. 1/2008, relativo al Proyecto de Decreto por el que se regula la aplicación en el ámbito agrícola y ganadero de la ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Islas Baleares

Dictamen núm. 1/2008, relativo al Proyecto de Decreto por el que se regula la aplicación en el ámbito agrícola y ganadero de la ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Islas Baleares

Según lo dispuesto en el artículo 2, nº 1, letra a, inciso primero de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y, el artículo 4, letra a, inciso primero del Decreto 128/2001, de 9 de noviembre, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 29 de enero de 2008 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Agricultura y Pesca relativa al Proyecto de decreto por el cual se regula la aplicación en el ámbito agrícola y ganadero de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Islas Baleares. El expediente enviado desde la Consejería citada sólo incluye la solicitud de dictamen firmada por el consejero y el Proyecto de decreto.

Segundo. El día 31 de enero siguiente, el presidente emite una Resolución por la cual considera aplicable el procedimiento abreviado previsto en la norma de funcionamiento interno, lo que implica la elaboración de una propuesta por parte de los servicios técnicos y el debate y, en su caso, aprobación por parte

de la Comisión Permanente, sin que la propuesta deba tratarse en el seno de una comisión de trabajo.

Tercer. El 1 de febrero se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están representadas, concediéndoles un plazo para que hagan las observaciones que consideren oportunas. Responde “La Caixa”.

Cuarto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, los Servicios Técnicos elaboren una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión Permanente. Este órgano aprueba, finalmente, el dictamen el día 18 de febrero de 2008.

II. Contenido del Proyecto de decreto

El Proyecto de decreto enviado para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por tres artículos, y una parte final distribuida en una disposición transitoria única y tres disposiciones finales.

La parte expositiva o Preámbulo, aunque no lleva esta denominación, cosa que se recomienda, explica la finalidad del Decreto y el marco normativo que lo habilita, teniendo en cuenta que desde la entrada en vigor de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, la potestad reglamentaria del Gobierno se ha visto limitada por la existencia de un campo normativo propio de los consejos insulares en determinadas materias, de acuerdo con los artículos 70 y 72 de dicha Ley orgánica. Las facultades del Gobierno en estas materias se han visto restringidas al establecimiento de los principios generales garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los consejos (artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía).

El artículo 1, del **objeto y ámbito de aplicación**, determina, por un lado, que el objeto es desarrollar el artículo 3.3 de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Islas Baleares, y, por otro lado que el ámbito de aplicación son las actividades agrarias que se desarrollen en suelo rústico.

En el artículo 2, **definiciones**, se definen, a efectos del Decreto, los conceptos de explotación agraria y de actividades necesarias o vinculadas directamente a una explotación agraria.

El artículo 3, **actividades excluidas de la obligación de obtener el permiso de instalación y la licencia de apertura y funcionamiento**, determina que estas actividades serán las necesarias y vinculadas directamente a una explotación agraria que reúnan los siguientes requisitos:

- Que estén inscritas en los registros administrativos correspondientes de la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno de las Islas Baleares o de los consejos insulares competentes,
- Que estén abiertas desde los dos años anteriores a la publicación de la Ley 16/2006, de 17 de octubre,
- Que no dispongan de la licencia municipal de instalación, de apertura y funcionamiento.

Todo ello, siempre que cumplan con la normativa sectorial que les sea de aplicación.

La **disposición transitoria única**, relativa a la regularización de la situación administrativa, establece un plazo de 18 meses para que las explotaciones que no estén exentas por el artículo 3, regularicen la situación administrativa de acuerdo con los criterios que los consejos insulares con competencia en la materia establezcan.

La **disposición final primera** dispone que este decreto se dicta en virtud del artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía. La **disposición final segunda**, que el consejero de Agricultura y Pesca puede dictar las disposiciones que sean necesarias para desarrollar este Decreto.

Hay otra **disposición final** segunda, que tendría que ser la **tercera**, que dispone que el Decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial de las Islas Baleares*.

III. Observaciones

I. Como observación previa, el CES desea hacer una llamada a la reflexión sobre algunas cuestiones de carácter procedimental. Por un lado, hay que recordar que la disposición adicional primera del Reglamento de organización y funcionamiento del CES establece la obligación de enviarla solicitud, el Proyecto de decreto sobre el cual se pide opinión al CES y toda la documentación que se considere relevante, tanto en papel como en soporte informático. Esta obligación no responde sólo a una voluntad de aplicar las nuevas tecnologías de la información a la actividad de la Administración para hacerla más ágil, sino que se ha hecho imprescindible para adecuar los plazos de la emisión de dictámenes establecidos a la Ley y el Reglamento del CES – un mes con carácter general, quince días con carácter de urgencia- a la estructura y funcionamiento de la institución. En este sentido se ha de tener en cuenta que el CES está formado por 36 consejeros, divididos en tres grupos y estructurados, por lo que a la organización de trabajo se refiere, en comisiones de trabajo que aprueban las propuestas que posteriormente se someten a la opinión de la Comisión Permanente o el Pleno para su aprobación definitiva. Con esta estructura, el envío a los consejeros de toda la documentación sobre la que se han de pronunciar, a través de medios tradicionales, sin disponer de los telemáticos, para que emitan una respuesta en los plazos que establece la normativa, es sencillamente inviable.

Por otro lado, y respecto a la tramitación urgente del procedimiento para la emisión del dictamen, cabe resaltar que, dada la estructura descrita, su aplicación está prevista para supuestos excepcionales y que, además, la Consejería solicitante tendría que motivar las razones, de acuerdo con el artículo 43.5 del Reglamento de organización y funcionamiento del CES, aprobado por el Decreto 128/2001, de 9 de noviembre. Además, la petición de informe urgente ha de venir acompañada de una extrema diligencia en el cumplimiento de los requisitos, lo cual no se ha producido en este caso, ya que el envío se ha limitado al Proyecto de decreto y el oficio de remisión, sin aportación de ningún otro documento relativo al expediente de elaboración.

Respecto al oficio de remisión, éste hace referencia al artículo 43 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares, es decir, al precepto relativo a la audiencia y la participación de los ciudadanos, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representan. Pues bien, la fase dentro la cual el Proyecto de decreto se ha de someter al parecer del CES, es la regulada en el apartado 3 del artículo 46, de los informes y dictámenes, que dispone que *los proyectos de disposiciones tendrán de ser sometidos preceptivamente a los siguientes informes y dictámenes (...):*

3. Los dictámenes del Consejo Consultivo y los de otros órganos de consulta y asesoramiento, en los casos previstos en la legislación que los regula.

Es decir, el Proyecto de decreto se ha de someter al dictamen del CES una vez tramitado todo el expediente, con las consultas del artículo 43 ya hechas, con los informes de los servicios jurídicos y de la Secretaria General ya incorporados al expediente.

A la vista de todo esto, se podría considerar que el plazo de quince días del oficio de remisión no hace referencia al trámite de urgencia para emitir el dictamen, sino al ordinario, sobre todo, una vez visto que el artículo 43 a que hace referencia dispone que el de quince días es el plazo ordinario y que puede reducirse a siete días si se justifica la urgencia.

A pesar de esta confusión, dada la voluntad de responder, el CES emite el correspondiente dictamen en el plazo de quince días, de acuerdo con la tramitación de urgencia.

II. Sin perjuicio de las consideraciones jurídicas competencia del Consejo Consultivo, y teniendo en cuenta que el CES no dispone del expediente completo sino, únicamente, del texto del Proyecto de la norma, hay que decir que todo decreto emitido por el Gobierno de las Islas Baleares que afecte las competencias propias de los consejos insulares, ha de contar, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares, con la participación de estos entes territoriales.

A pesar de que el Proyecto de decreto que se somete al parecer del CES, desarrolla el artículo 3.3 de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, en virtud del artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía, el cual permite que el Gobierno establece principios generales, no consta en ningún sitio que se haya consultado a los consejos insulares o que éstos hayan participado de ninguna otra manera en la elaboración de la norma.

Cabe decir, además que aunque las competencias en materia de actividades clasificadas sí son propias de los consejos insulares en virtud de la Ley 8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos; las correspondientes de Agricultura y ganadería, si bien son competencias propias de los consejos insulares según el Estatuto de Autonomía, lo cierto es que el Consejo Insular

de Mallorca aún no ha recibido el traspaso, de manera que el plazo de 18 meses establecido en la disposición transitoria única para regularizar las explotaciones agrarias puede verse incumplido o notablemente reducido, cuando los titulares de las explotaciones intenten regularizar y se encuentren con que no se han establecido aún los requisitos reglamentarios pertinentes. Hecho que, des del CES, se considera que se ha de tener en cuenta.

III. Tal y como describe la parte expositiva del Proyecto de decreto, el peso de la agricultura en el producto interior bruto es muy bajo. En efecto, según los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el sector primario en las Islas Baleares presenta, en el 2006, un decrecimiento del 3.1%, de manera que queda 3,4 puntos por debajo del que ha registrado el Estado, hecho que pone de manifiesto la precaria situación que viven actualmente tanto la agricultura como la ganadería, que se han visto inmersas en una fuerte crisis que ha puesto de manifiesto que la importancia de este sector para las Islas Baleares va más allá de la producción de alimentos, y su protección y conservación va unida a la protección del medio ambiente y a la economía del ocio en el medio rural.

Además, este sector, por sus particularidades, se ve afectado por la regulación de diversas administraciones, desde la que emana de la Unión Europea, hasta la del Gobierno de las Islas Baleares y próximamente de los consejos insulares, lo que implica una dificultad añadida a la hora de encajarla toda y concretar la que afecta a una actividad concreta y determinada, dificultad que afecta, principalmente, a los titulares de las explotaciones. Toda esta normativa, que regula desde buenas prácticas agrarias y medioambientales, hasta seguridad alimentaria y sanidad animal ya implica unas considerables dosis de control sobre las explotaciones agrícolas y ganaderas, razón por la cual desde este Consejo se considera que toda norma autonómica que venga a sumarse a este entramado jurídico, ha de aportar alguna innovación o algún beneficio para el sector o los consumidores.

Desde el Consejo Económico y Social se considera que el sector primario, por sus especialidades tanto económicas como sociales, precisa de un tratamiento diferenciado de los otros sectores productivos, sobre todo cuando las actividades que lo conforman han sido objeto de una exhaustiva regulación.

IV. El artículo 3.3 de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, dispone:

Quedan excluidas de la obligación de solicitar y obtener permiso de instalación y licencia de apertura y funcionamiento las actividades necesarias para una explotación agraria, o vinculadas directamente a la explotación, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.
(...)

Esta exención, muy parecida a la que ya aparecía en las denominadas leyes de acompañamiento a los presupuestos de 2002 y 2003 en forma de disposición adicional, es la que viene a desplegar el Proyecto de decreto objeto de dictamen que, una vez definidas las actividades necesarias y vinculadas a explotaciones agrarias, establece un límite temporal y unos requisitos, pero no se aventura más allá respecto de la definición de unas actividades, que son las que han de quedar exentas, ni a plantearse las consecuencias del plazo de 2 años y de los requisitos que exige.

Ciertamente, la atribución de competencias a los consejos insulares por el Estatuto de Autonomía, implica que el Gobierno de las Islas Baleares haya de extremar precauciones para no invadir su territorio competencial. Ahora bien, esto no puede implicar que se dejen definiciones tan abiertas que en cada isla se puedan considerar actividades diferentes como necesarias o vinculadas directamente a una explotación agraria.

En efecto, a la vista de las definiciones de actividades necesarias y vinculadas directamente que se hacen en el artículo 2 no llegan, a pesar de su amplitud, o tal vez por esto mismo, a tener en cuenta todas las particularidades de las actividades ganaderas y agrícolas que se desarrollan en las islas:

- Actividades **necesarias**: *el conjunto de trabajos que se requieren para obtener productos agrícolas y/o ganaderos y las que contribuyen a la mejora paisajística y medioambiental*
- Actividades **vinculadas directamente**: *otras actuaciones complementarias estrictamente necesarias para obtener la producción de la actividad agraria, con el informe previo favorable de la Administración competente en materia de Agricultura, ganadería y pesca.*

Dado que las actividades agrarias y ganaderas han sido objeto de una exhaustiva definición tanto a nivel supranacional y estatal como autonómico (por ejemplo el Decreto 147/2002, de 13 de diciembre, de desarrollo de la Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Islas Baleares, en relación con las actividades vinculadas con el destino y naturaleza de las fincas y el régimen de unidades mínimas de cultivo), se tendría que intentar mantener una cierta coherencia en vez de crear aún más definiciones que, por ambiguas y extensivas que sean, pueden aportar más confusión que claridad.

Se ha de tener en cuenta que el sector primario agrupa actividades muy dispares y que las definiciones que se exponen pueden no ser tan incluyentes como pretenden. Por eso, este Consejo considera que se tendría que concretar cuál es la situación para las actividades de la ganadería y de la agricultura extensiva y de las actividades complementarias. Y considera, sin perjuicio de la opinión que emite el Consejo Consultivo, quien tiene la última palabra, que hacer unas definiciones que aseguren un tratamiento igual para los agricultores y ganaderos de las cuatro islas, dotaría de una mayor seguridad jurídica al

sector. La voluntad de incluir dentro de una sola definición actividades tan diferentes como la ganadería extensiva de un rebaño de ovejas y la apicultura trashumante, puede volverse en contra no sólo de los propios profesionales, sino de la misma Administración cuando tenga que expedir licencias de actividades que han sido presentadas para otro tipo de actividades, tal y como se desprende del conjunto de la misma Ley 16/2006, de 17 de octubre.

Ahora bien, se han de tener en cuenta, igualmente, las definiciones del Decreto 147/2002, de 13 de diciembre, por el cual se desarrolla la Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Islas Baleares, en relación con las actividades vinculadas con el destino y naturaleza de las finques y el régimen de unidades mínimas de cultivo, que sí detalla con más rigor (dado que en el año 2002 las competencias sí eran de la Administración autonómica) las actividades necesarias y vinculadas a una explotación agraria.

V. Asimismo, hemos de considerar los requisitos exigidos por el artículo 3 del Proyecto de decreto a las explotaciones agrarias por considerarlas exentas de solicitar el *permiso* de instalación y la licencia de apertura y funcionamiento. El requisito más obvio es que no tengan la *licencia municipal* de instalación, apertura y funcionamiento. Respecto de los demás requisitos:

- Que estén inscritas en los registros administrativos correspondientes de la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno de las Islas Baleares o de los consejos insulares que tengan la competencia,
- Que estén abiertas desde dos años antes de la publicación de la Ley 16/2006, de 17 de octubre,

Respecto al primero requisito cabe decir que si bien la inscripción en un registro administrativo es prueba de la existencia de la explotación, puede generar discriminación según sea la finalidad del registro. Es decir, si la finalidad de la inscripción es tener constancia de los perceptores de ayudas, no

se registraran los agricultores y ganaderos que no tengan interés o no cumplan los requisitos necesarios para percibirlos. De manera que los beneficiarios de la exención serían, únicamente, las explotaciones perceptoras de ayudas. En este mismo sentido, se advierte que con esta redacción se corre el riesgo de dejar fuera unas explotaciones que el artículo 3.3 de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, no parece tener voluntad de excluir.

Más aún, si la inscripción en el registro no es obligatoria, la posibilidad de tratar de manera diferente explotaciones similares, es ciertamente discriminatoria. Por eso, entendemos que se han de contemplar vías alternativas de justificar la existencia de la explotación.

Respecto del plazo de dos años que se establece en el Proyecto de decreto, no parece justificado, aunque en la parte expositiva se considere que *es necesario* que las explotaciones inscritas en los registros administrativos (...) *que estén abiertas desde dos años antes de la publicación de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, (...) estén exentas de la aplicación de la Ley, sin perjuicio de cumplir con la normativa sectorial aplicable*. Dado que el sector primario no sólo cumple la función de producir alimentos, sino que contribuye con creces al mantenimiento del medio rural, se tendría que considerar una exención más amplia que no ponga limitaciones a la incorporación de jóvenes agricultores y ganaderos a la actividad.

En efecto, este Consejo considera que puede ser contraproducente en el sentido de limitar la iniciativa de jóvenes agricultores y ganaderos en un sector que, como el mismo preámbulo del Proyecto reconoce, *tiene una importancia enorme desde el punto de vista social, político y del mantenimiento del medio rural*. Más aún cuando su antecedente, la disposición adicional de la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, modificada por la Ley 10/2003, de 23 de diciembre, establecía un plazo más amplio.

Las explotaciones agropecuarias inscritas en los registros administrativos correspondientes de la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno de las Islas Baleares o de los consejos insulares con competencia en la materia que estén abiertas en el momento de la entrada en vigor de esta Ley y no dispongan de las licencias municipal de instalación, de apertura y de funcionamiento estarán exentas de obtenerla siempre que haya transcurrido un mínimo de cinco años desde dicha apertura.

Entendemos que si la voluntad que impulsan esta norma y la política del Gobierno, es la de que el sector ganadero sobreviva y progrese, que no se pierdan nuestras tradiciones culturales, nuestra identidad y nuestro paisaje, se tendría que considerar otro tipo de regulación que, asegurando un mínimo común para todas las islas, favorezca el desarrollo del mundo rural. Se ha de tener en cuenta que si desde la Administración se quiere promover la incorporación de los jóvenes al mundo agrícola y ganadero para evitar o paliar la migración hacia otros sectores, no se puede aprobar una norma que obligue a un joven agricultor a solicitar unos permisos que otros profesionales que hace años que despliegan su actividad, no necesitan.

IV. Conclusiones

A la vista de todo lo expuesto hasta aquí, el Consejo Económico y Social considera que es evidente que nos encontramos ante unas actividades, las agrarias y ganaderas, con unas características propias que las diferencian de las de los otros sectores económicos, que viven un presente delicado y precario y que, tal y como dice el mismo preámbulo del Proyecto, es evidente que han de sobrevivir y progresar. Más aún, cuentan con normativas específicas supranacionales que las afectan, con reglas de buenas prácticas agrarias y medioambientales, buenas prácticas ganaderas, entre otras,

definidas por regulaciones de ámbito europeo, situación esta que hace necesario reconsiderar la norma teniendo en cuenta las observaciones efectuadas.

La secretaria general

Vº Bº

El presidente

Núria García Canals

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 18 de febrero de 2008