

En Logroño, a 1 de junio de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

41/04

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía (perros y gatos) en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico se ha elaborado un proyecto de Decreto conteniendo el Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía (perros y gatos) en la Comunidad Autónoma de La Rioja, que viene a derogar y sustituir al anterior Decreto 43/2000, del mismo contenido.

Segundo

Del proyecto de Decreto se dio traslado a diversas instancias administrativas y asociaciones, para alegaciones, concretamente a la Federación Riojana de Municipios, Policía Local, Asociación Protectora de Animales de La Rioja, al Ministerio del Interior (Dirección General de la Guardia Civil, Zona de La Rioja, Oficina Técnica del Seprona), a las Direcciones Generales de Administración Local, del Medio Natural y de Salud del Gobierno de La Rioja, al Colegio Oficial de Veterinarios de La Rioja y a la Asociación de Clínicas Veterinarias de Pequeños Animales de La Rioja, formulándose por algunas de ellas diversas observaciones.

El 23 de julio de 2002, emitió su informe el Servicio de Información, Calidad y Evaluación (S.I.C.E.) y el 28 de octubre de 2002, lo hizo la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

Finalmente, el 12 de noviembre de 2002, se emite informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que valora las alegaciones recibidas y las observaciones hechas por los órganos administrativos indicados, recogiendo en el texto del proyecto de Decreto algunas de ellas.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 20 de abril de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 28 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 28 de abril de 2004, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El art. 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “*los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; precepto que viene a reiterar el art. 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero. Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dice dictado en ejecución de la Ley estatal 50/1999, sobre Régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, y de la autonómica 5/1995, de Protección de animales, modificada por la Ley 2/2000, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no

sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en este caso, de dichos trámites o requisitos.

A) Memoria.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que las propuestas de disposiciones de carácter general *“irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”*.

En este caso, no existe en el expediente ninguna memoria o documento que, con otro nombre, cubra las exigencias legales indicadas.

B) Memoria económica.

No se contiene tampoco en el expediente ningún informe ni documento que se ocupe de las implicaciones económico-presupuestarias que implicaría la aprobación de la norma proyectada.

C) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho. Sin embargo, en este caso no parece necesaria, toda vez que el Proyecto de Decreto contiene una disposición derogatoria que deja sin vigencia —caso de aprobarse la norma reglamentaria— la única norma afectada por él (el vigente Decreto 43/2000), ya que el Decreto que sustituyó al mismo (el Decreto 64/2002, de 13 de diciembre) fue declarado nulo por Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, precisamente por haberse dictado sin el previo y preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo (a pesar de que el Decreto se publicó afirmando sorprendentemente en su preámbulo que era “conforme” con el criterio de este órgano).

D) Audiencia corporativa.

Este trámite —en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos

dictámenes— ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen.

E) Informe del S.O.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E.) sobre “*toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo*”, informe que el referido precepto señala que se «exigirá» con carácter «previo a su publicación y entrada en vigor» y ello «*al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos*».

En este caso, el trámite se ha cumplido adecuadamente.

F) Valoración global.

Como se infiere del expediente, el que ahora se remite a este Consejo Consultivo es el mismo que en su día se tramitó para aprobar el Decreto 64/2002, de 13 de diciembre, sin cambio, modificación ni adición alguna. Dicho Decreto de 2002, como hemos dicho, fue declarado nulo por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, justamente por haberse aprobado aquél sin haber recabado y obtenido el previo y preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo. Lo que ahora se pretende es simplemente, pues, cubrir esa deficiencia procedimental, manteniendo, por lo demás, el mismo expediente.

Al hacerlo así, no se subsanan los otros defectos de que adolecía el expediente anterior, concretamente la falta de Memoria justificativa y de Memoria económica. Como mínimo, en consecuencia, antes de aprobar la norma proyectada, sería preciso cubrir esas deficiencias, redactando las memorias pertinentes, en las que debe hacerse referencia a las razones que motivan la necesidad de volver a aprobar, con idéntico contenido, el reglamento que ya pretendió aprobar el Decreto 64/2002.

A nuestro juicio, sin embargo, ni siquiera subsanando esos defectos del expediente estaría la norma reglamentaria que se apruebe a salvo de una posible impugnación (que parece casi segura, dado que se vuelve a reproducir el contenido del Decreto 64/2002, el cual fue impugnado por razones de fondo, además de formales). De hecho, nos parece que, cuando una norma reglamentaria es declarada nula por los Tribunales, no basta con dar por reproducido el expediente para volver a aprobarla, sino que es preciso iniciar *ex novo* el procedimiento, incluyendo las oportunas audiencias, puesto que éste no es un trámite meramente formal, sino que tiene por objeto formar adecuadamente la voluntad de quien ejerce la potestad reglamentaria, y con el paso del tiempo pueden haber cambiado, no sólo el contexto normativo

(lo que no parece que ocurra en este caso), sino incluso las razones de oportunidad o conveniencia que llevan a redactar la norma de una determinada manera. Otra cosa es que, al ofrecer dicho trámite, se acompañen las observaciones realizadas en su día, pues acaso los interesados opten simplemente por ratificarlas.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.

La atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia de desarrollo legislativo para establecer “*normas adicionales de protección del medio ambiente*” [art. 9.11 del Estatuto en la versión de la Ley Orgánica 3/1994, si bien dicha competencia ya le había sido atribuida a la Comunidad por el art. 3.c) la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias de titularidad estatal] hizo posible la aprobación de la Ley de la entonces Diputación General 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de animales, a la que oportunamente se alude en la Exposición de Motivos del Proyecto de norma reglamentaria sometido a nuestro dictamen. Dicha Ley dedicó el Capítulo I de su Título II a los animales de compañía, estableciendo en particular el deber de los poseedores de perros de censarlos en el Ayuntamiento de su residencia habitual (art. 10).

Vigente ya la última reforma del Estatuto, aprobada por la Ley Orgánica 2/1999 (cuyo art. 9.1 atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia de desarrollo legislativo en materia de “*protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, espacios naturales protegidos y protección de los ecosistemas*”), la Ley autonómica 2/2000, de 31 de mayo, modificó la 5/1995, de Protección de los animales, introduciendo en su art. 10 un apartado 3 conforme al cual “*se creará un Registro de Identificación de Animales de Compañía (R.I.A.C.) dependiente de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en el que deberán constar al menos los siguientes datos: el sistema de identificación utilizado, los datos básicos del propietario y del animal, que se determinen reglamentariamente, y los relativos al veterinario que practicó la operación de identificación del animal*”. En desarrollo de este precepto se dictó el Decreto 43/2000, luego sustituido por el Decreto 64/2002, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía (perros y gatos) en la Comunidad Autónoma de La Rioja, de idéntico contenido al de la norma reglamentaria sometida a nuestro dictamen.

En conclusión, pues —como ya concluyó nuestro Dictamen 31/2000, de 26 de julio, emitido en relación con el que luego fue Decreto 43/2000—, la Comunidad Autónoma de La

Rioja, tiene competencias en materia de protección del medio ambiente y, dentro de ella, de los animales, incluidos los de compañía y, en particular, los perros y los gatos; competencia que ha ejercitado con anterioridad y pacíficamente al dictar las normas a que acabamos de aludir, y que ampara igualmente la norma reglamentaria proyectada.

Cuarto

Observaciones concretas al texto de la norma proyectada.

Por lo demás, el Decreto proyectado tiene suficiente amparo en el artículo 10.3 de la Ley 5/1995, de 22 de marzo, de protección de animales, en la redacción dada por la Ley 2/2000, de 31 de mayo, y respeta el principio de jerarquía normativa, en cuanto es conforme a las prescripciones de la misma y al resto del ordenamiento jurídico.

En aras de la seguridad jurídica, entendemos que la Disposición derogatoria debe extenderse, además de al Decreto 43/2000, al 64/2002, o bien hacerse referencia en el Preámbulo a la nulidad de éste, declarada por Sentencia firme de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

CONCLUSIONES

Única

En cuanto a su contenido, entendemos que la norma reglamentaria proyectada es conforme con el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la misma ha sido dictada con preterición de las disposiciones legales que regulan el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en cuanto se apoya en el expediente elaborado en su día para dictar el Decreto 64/2002, declarado nulo por Sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, por lo que estimamos es procedente incoar un nuevo expediente, sin perjuicio de que el antiguo sea incorporado al mismo.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

