

En Logroño, a 9 de noviembre 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> 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**

**94/04**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía (perros, gatos y hurones) 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, gatos y hurones) en la Comunidad Autónoma de La Rioja, que viene a derogar y sustituir al anterior Decreto 43/2000, sobre parecido asunto.

## **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), Colegio Oficial de Veterinarios de La Rioja, Asociación de Clínicas Veterinarias de Pequeños Animales de La Rioja y Asociación Protectora de los Animales de La Rioja, formulándose por algunas de ellas diversas observaciones.

El 4 de agosto de 2004 emitió su informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, y el 6 de agosto de 2004 lo hizo el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E.).

Finalmente, el 31 de agosto de 2004 se emite informe por el Servicio de Ganadería valorando 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 6 de octubre de 2004, registrado de entrada en este Consejo el día 13 de octubre de 2004, 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 14 de octubre 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 artículo 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 artículo 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.

Este orden de consideraciones es el que movió a este Consejo a informar desfavorablemente (Dictamen 41/2004, de 1 de junio) el Decreto entonces proyectado sobre

identificación de animales de compañía (perros y gatos) que pretendía sustituir al Decreto 64/2002, de 13 de diciembre, que fue declarado nulo por Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 23 de marzo de 2004, precisamente por haberse dictado sin el previo y preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

Entonces, en efecto, se pretendió subsanar este defecto sometiendo al Consejo el mismo Decreto aprobado en su día que había sido declarado nulo, a cuyo fin no se tramitó un nuevo expediente, sino que simplemente se nos aportó el tramitado en su momento para aprobar aquél; proceder éste que es el que motivó que el Consejo Consultivo concluyera, en el referido Dictamen 41/2004, que la norma proyectada había 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”***. Y es que, ciertamente, en modo alguno cabe invocar el artículo 66 LPAC, sobre conservación de actos y trámites, en relación con el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, especialmente en lo que se refiere a los trámites de audiencia corporativa y dictámenes o informes exigibles, que lógicamente han de referirse al contexto normativo y de oportunidad existente en el momento en que dichas disposiciones vayan a ser aprobadas, no al que pudiera concurrir cuando fue dictada la que hubiere sido objeto de la declaración de nulidad.

Pues bien, ahora, siguiendo lo dictaminado por este Consejo Consultivo, se ha tramitado íntegramente un nuevo expediente, respecto al cual procede de nuevo examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento de las normas que rigen el procedimiento para la elaboración de las disposiciones de carácter general.

#### 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 cubre esta exigencia el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo económico de 20 de julio de 2004, que obra en el expediente.

#### B) Memoria económica.

El referido Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo económico de 20 de julio de 2004 se ocupa de las implicaciones presupuestarias de la norma proyectada, estimando que la misma no comporta aumento de gasto, al estar ya en pleno funcionamiento el R.I.A.C. y asumir los otros costes los administrados.

#### 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. Así lo pone acertadamente de manifiesto el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo económico de 20 de julio de 2004.

#### 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.I.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 (SOCE) 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.

De acuerdo con la doctrina de este Consejo, a la memoria inicial, que en este caso corresponde con el contenido del Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo económico de 20 de julio de 2004, debe seguir, una vez finalizado el

procedimiento y antes de su remisión a este Consejo Consultivo, una memoria final en la que se tengan en cuenta las observaciones realizadas en el curso del expediente, tanto como consecuencia del trámite de audiencia corporativa, cuanto a resultados de los informes emitidos por los diversos órganos administrativos llamados a hacerlo.

En este caso, esta exigencia la cubre el Informe del Servicio de Ganadería de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico de fecha 31 de agosto de 2004, si bien en el mismo se reconoce la no valoración de determinados extremos contenidos en los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del S.O.C.E. cuya estimación, a juicio de este Consejo, mejoraría notablemente el reglamento proyectado desde el punto de vista de la técnica legislativa.

### 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”** [artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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, que fue declarado nulo por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, y en desarrollo del mismo se dicta también la norma ahora proyectada y sometida a nuestro Dictamen.

De todo ello se infiere que -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, gatos y hurones; 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 nuestro anterior y citado Dictamen 41/2004 afirmábamos que era conveniente, en aras de la seguridad jurídica, que la disposición derogatoria se extendiera, 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. Esto último es lo que hace, con acierto, la norma proyectada.

#### **CONCLUSIONES**

##### **Única**

La norma reglamentaria proyectada es conforme con el ordenamiento jurídico, por lo que se informa favorablemente.

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