

En Logroño, a 26 de julio de 2000, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero y D. Jesús Zueco Ruiz que actúa como ponente, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

31/00

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural 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, Ganadería y Desarrollo Rural se elabora un primer borrador 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, que lleva fecha de 20 de diciembre de 1.999.

Segundo

El citado borrador se somete a informe del Servicio de Calidad, Información y Evaluación (S.I.C.E.) del Gobierno de La Rioja, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y de la Secretaría General Técnica de Turismo y Medio Ambiente.

Igualmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 3/1.995 de 8 de marzo del Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se remite copia del borrador, al efecto de poder formular observaciones al mismo, a diversas entidades tales como Sindicatos agrarios, Ayuntamiento de Logroño y particulares y asociaciones relacionadas con la cría, protección y atención sanitaria de los animales de compañía.

Tercero

Al borrador se formulan alegaciones por el Ayuntamiento de Logroño, Asociación Protectora de Animales de La Rioja y Colegio de Veterinarios.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, por su parte, lo informa desfavorablemente advirtiendo, entre otros defectos del mismo, la falta "*del preceptivo informe del órgano de gestión*", tal como exige el art. 13 del D. 2/1998 de 9 de enero, de Organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, su deficiente sistemática y la simultaneidad con el proceso en curso, de la modificación de la Ley 5/95 de Protección de animales, que el Decreto desarrolla y que puede plantear problemas competenciales, haciendo posteriormente un detallado examen del articulado en el que propone numerosas correcciones al texto del borrador.

Igualmente el S.I.C.E. formula consideraciones desde el punto de vista organizativo y procedimental en relación con los Registros que el Decreto en Proyecto menciona, así como respecto al procedimiento de inscripción y de identificación de animales, poniendo finalmente de manifiesto una serie de errores materiales advertidos en el texto sometido a su informe.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural destaca, por su parte, la conveniencia de esperar a la entrada en vigor de la Ley de modificación de la Ley 5/1.995, de 22 de marzo, de Protección de los Animales, para acomodar el Reglamento a lo regulado en la modificación de la Ley y formula sugerencias a su texto.

Cuarto

El 7 de julio de 2.000 se emite el informe-memoria del Centro Directivo en el que se hace alusión a los antecedentes y objeto del Decreto, se recoge su sistemática y el proceso de elaboración, a la vez que, bajo la rúbrica "*Financiación*", se indica que el Decreto necesitará únicamente dotación financiera para la elaboración del programa informático que efectúa el mantenimiento de la base de datos.

Quinto

Con fecha de 10 de julio obra en el expediente un segundo borrador de Decreto, recogiendo sustancialmente las modificaciones sugeridas por lo diversos informantes y, tan sólo con fecha de dos días más tarde, se redacta un tercer borrador, ya, por primera vez, con expresa alusión a la Ley 2/2000 de 31 de mayo, que había sido publicada el 3 de junio siguiente (B.O.R. núm. 70), e incluyendo otras modificaciones menores; borrador éste último que es el que constituye el objeto de nuestro dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 12 de julio de 2000, registrado de entrada en este Consejo el 14 siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito también de 14 de julio de 2000, registrado de salida el 17 siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, 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

Designado ponente el 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 señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Carácter del presente dictamen

El dictamen solicitado del Consejo Consultivo tiene carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.4.c) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, pues se trata con él de desarrollar parcialmente la Ley 5/1.995, de 22 de marzo, de Protección de Animales, modificada por la Ley 2/2000 de 31 de marzo; preceptividad sobre la que ya ha tenido ocasión este Consejo de manifestarse reiteradamente.

Segundo

Cumplimiento de los trámites legales del procedimiento administrativo especial para la elaboración de disposiciones generales

Suele este Consejo hacer especial hincapié en la necesidad del más escrupuloso cumplimiento de los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1.995, de 8 de marzo, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

En el caso presente, no sin ciertas disfunciones, pueden entenderse cumplidos los preceptos citados, toda vez que se han recabado los pertinentes informes y sometido el proyecto a un período de alegaciones por parte de diversas entidades a las que puede considerarse, en mayor o menor ámbito, interesadas en la disposición proyectada, sin que haya existido propiamente un período de información pública, por otra parte no exigible en modo absoluto sino en los precisos términos que el artículo 68.1 de la Ley citada *supra* contempla.

Así, como disfunciones, y en relación con las consultas efectuadas, no deja de sorprender el que, junto a la recabada del Ayuntamiento de Logroño -lógicamente el más relacionado cuantitativamente por la norma en proyecto-, no se haya hecho lo propio con la Federación Riojana de Municipios, pese a la indudable repercusión de la norma en todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma.

E igualmente debe llamarse la atención en relación con el orden temporal con el que deben solicitarse los informes, pues no parece lógico que el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se solicite en el inicio del trámite de audiencia y simultáneamente a la petición de consultas, cuando dicho trámite debiera ser el último a recabar, previamente a la petición de nuestro dictamen, incluso una vez redactado, también, por el Centro Directivo su propio informe-memoria que recoja los extremos que referencia el art. 67.2 de la Ley 3/1995 de 8 de marzo de 1.995 -obsérvese que el informe jurídico se regula a continuación de aquél en el punto 4 del mismo artículo-, y cuando adquiere más sentido la opinión de dicho órgano.

Ello es de subrayar, especialmente, si, como en nuestro caso resulta, se han elaborado hasta 3 borradores de Decreto y ha mediado entre ellos una reforma amplia de la Ley a la que aquél desarrolla, aunque es oportuno destacar que las observaciones hechas, tanto por dicho órgano en su detallado informe, como por las demás entidades consultadas, han sido básicamente atendidas en el último borrador sometido a nuestra consideración, como recoge el propio Informe del Centro Directivo, cuyo apartado 4 puede, por otra parte, y a pesar de su excesiva brevedad, considerarse como "*estudio económico*" a los efectos del art. 67.3 de la

Ley, y ser estimado bastante en el sentido de dar por cumplido el requisito legal, ante la mínima incidencia en el gasto público que el Decreto conlleva.

Ese desorden mismo en la tramitación, pudo ser motivo del informe desfavorable emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos quien puso de manifiesto el incumplimiento de lo previsto en el artículo 13 del D. 2/1.998 de 9 de Enero, de Organización y Funcionamiento de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, presumiblemente por no contar el "*expediente*" sometido a su consideración -el primer borrador y el oficio de solicitud de informe- con el Informe del centro Directivo más tarde emitido.

Sin embargo, bueno será aclarar que resulta más que dudoso para este Consejo que el procedimiento de elaboración de disposiciones generales pueda entenderse subsumido, a efectos de petición de informe jurídico de la Asesoría del Gobierno, en los términos del precepto citado por la misma en su informe; precepto que se refiere más bien a la función consultiva en los expedientes administrativos ordinarios o de gestión, como denota la expresión "*informe del titular del servicio encargado de la tramitación de los expedientes de que se trate*" del citado art. 13, que contrasta con la mención legal a la "*memoria*" del Centro directivo o del órgano al que éste encomiende la elaboración de la disposición de carácter general, contenida en el art. 67 de la Ley 3/1995, que se refiere a un procedimiento (el de elaboración de proyectos de ley y disposiciones de carácter general), distinto y especial.

En síntesis, si bien debe entenderse básicamente cumplido el procedimiento de elaboración de disposiciones generales legalmente previsto, no puede menos este Consejo de llamar la atención en cuanto a la conveniencia de que se actúe con la mayor escrupulosidad en el orden temporal y sustantivo con las garantías que la Ley prevé, de cara a ese mayor acierto y oportunidad de toda disposición general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar un Decreto como el proyectado

El Decreto cuyo proyecto se somete a nuestra consideración tiene como objetivo fundamental contemplar la identificación de los animales de compañía -perros y gatos- y la creación y regulación de los Registros y Códigos de Identificación de Animales, a la vez que regula y desarrolla el procedimiento sancionador y la disponibilidad de los datos registrales, todo ello en desarrollo de lo regulado al respecto por la Ley 5/1.995, de 22 de marzo, de Protección de Animales, modificada sustancialmente en lo desarrollado por el Decreto, por la Ley 2/2000 de 31 de mayo, cuya Disposición Adicional Única prevé, precisamente, la promulgación del Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía en

el plazo de 6 meses desde la publicación de la Ley; previsión legal aquélla a cuyo cumplimiento atiende el proyecto de Decreto que nos ocupa.

Es evidente que, al enlazar el Decreto en proyecto con la Ley autonómica que desarrolla, las competencias autonómicas son las mismas en uno y otro caso, pudiendo incardinarse en las exclusivas de *agricultura y ganadería* del artículo 8. Uno.19 y en las de desarrollo legislativo que en materia de *sanidad e higiene* contempla el artículo 9.5, ambos del Estatuto de Autonomía de La Rioja en su redacción aprobada por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (E.A.R.'99), siquiera ni en la Ley 5/1.995 ni en el Decreto que analizamos se hace alusión al encaje estatutario de uno u otro.

De cualquier forma, cualquier posible duda de estatutoriedad debe desvanecerse ante la fehaciencia de que la Ley riojana de Proyección de Animales no ha sido objeto de impugnación o reproche de inconstitucionalidad y, además, toda emanación legislativa de un Parlamento autonómico goza de presunción de constitucionalidad, con lo que, de existir extralimitaciones competenciales en un reglamento de desarrollo legislativo, estas deberían atribuirse a la Ley y no al reglamento.

Cuarto

Observaciones al contenido del Proyecto

De conformidad con el artículo 3.2 de nuestro Reglamento, este Consejo, partiendo de la base de la sujeción del Proyecto en análisis al bloque de constitucionalidad, e independientemente de su ajuste a la Ley que desarrolla - extremo que no ofrece duda en el presente caso-, puede formular juicios de oportunidad o conveniencia y de técnica legislativa.

En este sentido, el Consejo formula las siguientes observaciones:

Artículo 4.- Se considera conveniente el dividir las normas que en el mismo se contienen en dos artículos distintos, para reservar a un primer artículo los apartados 1 a 3 del actual artículo 4, con la rúbrica general "*De los Veterinarios colaboradores*", y pasar a un nuevo artículo con la actual rúbrica "*Procedimiento para identificar a los animales de compañía*", los apartados 3 (está repetido en el proyecto) al 5.

En el contenido actual del artículo existe más normativa referida a los Veterinarios colaboradores que atinente al procedimiento identificador de los animales, siendo así que la identificación de los animales es lo que da la rúbrica del precepto, lo que resulta poco afortunado.

En igual sentido, parece inadecuada la expresión "*las características*" para poder ser Veterinario colaborador, por lo que debe sustituirse tal expresión por "*los requisitos*".

Artículo 6.1.- Junto a la inclusión de una subdivisión en epígrafes (i al v) que contrasta con la estructura seguida en los demás apartados 2 a 4, por lo que debe corregirse, se consigna en el punto 1º la indicación de "*transponder*" que carece de sentido al ser el único sistema identificatorio previsto, a diferencia de lo que sucedería de haber más de uno, como se preveía en el primer borrador (*transponder* o tatuaje). Parece preferible que el primer punto fuera, simplemente, "*código asignado al transponder*".

Artículo 6.3 y 4.- Puede suprimirse el paréntesis "*caso extravío del animal*", por innecesario y limitativo, y la indicación "*que dará validez a los datos recogidos*" y "*con ello el Veterinario da validez ...etc.*" por superflua.

Artículo 8.1.- Debería estudiarse la posibilidad de que existiera un único documento de cesión del animal, tal y como sugería la Asociación Protectora de Animales, y fuera sólo el adquirente quien asumiera la obligación de declarar su adquisición, en lugar de establecer una obligatoria doble comunicación del cedente y cesionario. Téngase en cuenta, además, que el incumplimiento de la obligación que se impone al transmitente carecería de virtualidad práctica al no preverse tal omisión como merecedora de sanción alguna, dado que no esta tipificada tal omisión como infracción en el artículo 34 de la Ley 5/1.995, en la redacción dada por la Ley 2/2000, y sí solo la imputable al adquirente (apartado K), lo que, lógicamente, sigue el proyecto de Decreto en su artículo 12.1.a) que no cita, ni puede hacerlo, al cedente.

Artículo 9.- Parece innecesaria la división del artículo en dos párrafos numerados. Es más correcto un único párrafo, sin número, enlazando el último apartado del artículo 9.1 con el punto 2, con parecida o análoga redacción a la siguiente: "*... se procederá a la cancelación de la inscripción en el Registro, previa la comprobación del código de identificación...*".

Artículo 12.- En el punto 2, y habida cuenta de que sólo hay un sistema reglamentario de identificación, debe singularizarse el plural "*los sistemas de identificación previstos...*".

En el punto 3, debe suprimirse la expresión "*intencionadamente*", como ya se hiciera en el último borrador con las expresiones "*intencionada*" que figuraban en otros apartados de este artículo en el primer borrador, tal y como argumentaban en sus informes la Dirección

General de los Servicios Jurídicos, y la del Medio Natural.

En el punto 4, es más correcto el invertir los términos de las leyes mencionadas. Las sanciones son las reguladas en la Ley 5/95, modificada por la Ley 2/2000.

Artículo 14.- Además de incluir la partícula "a" antes de "*aquellos municipios*", debe suprimirse el inciso final "*de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/92...*", por no referirse el precepto a ningún derecho de los ciudadanos, sino a colaboración interadministrativa.

Anexo II.- Resulta, cuando menos llamativo, que, aunque sea opcionalmente, se prevea la posibilidad de incluir en la ficha recogida como anexo la foto del animal contrastada con la del propietario y el Veterinario, cuya inclusión en la ficha no parece tener excesivo sentido, máxime enfrentada con la del animal identificado.

CONCLUSIONES

Única

El Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración resulta ajustado a Derecho. No obstante, deberían tenerse en cuenta las observaciones y recomendaciones señaladas en el cuerpo de este dictamen.

Este es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.