

En Logroño, a 22 de marzo de 2005, 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. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

22/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico, sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

El expediente comienza con un informe del Jefe de Servicio de Ganadería, de fecha 12 de julio de 2004, dirigido a la Secretaría General Técnica de la Consejería, en el que justifica las razones de necesidad del Decreto, al haber quedado la anterior Orden reguladora de las explotaciones ganaderas obsoleta debido a la evolución legislativa. En el informe, el Jefe de Servicio de Ganadería afirma que el Decreto establecerá un proyecto claro y común para todos los tipos de explotaciones ganaderas.

Se acompaña al informe copia del borrador inicial del Decreto

Segundo

Obra a continuación en el expediente, sin fecha determinada, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería, en el que, estableciendo los antecedentes y la regulación y justificación del proyecto, concluye con la obligación de solicitar informe a la

Dirección General de servicios Jurídicos, al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y al Consejo Consultivo de La Rioja.

Tercero

Con fecha 22 de julio de 2004, la Secretaria General Técnica remite al Secretario General Técnico de Administraciones Públicas y Política Local y al Director General de los Servicios Jurídicos el borrador del Decreto solicitando informen sobre el mismo.

El siguiente día 28, el borrador es remitido a los distintos Sindicatos Agrarios con el fin de que emitan las observaciones oportunas en el plazo de 15 días.

Cuarto

Con registro de entrada en la Consejería el 2 de agosto, la Letrada de los Servicios Jurídicos, con el visto bueno del Director General, contesta a la Secretaria General Técnica de la Consejería el escrito anterior, indicando que la documentación remitida es incompleta, puesto que falta el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y, por lo tanto, no se informará hasta que sea remitida toda la documentación.

Quinto

Mediante carta, fechada el 5 de agosto, con registro de entrada en la Consejería el mismo día, el presidente del Sindicato U.A.G.R emite una serie de observaciones sobre los artículos 2 b), 4, 4.5, 6 y 7.1, solicitando sean tenidas en cuenta.

Sexto

Con registro de entrada en la Consejería el 11 de agosto, el Secretario General Técnico de Administraciones Públicas y Política Territorial remite el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, firmado por la Técnico de la Administración con el visto bueno de la Jefa del Servicio en el que se informa de los aspectos procedimentales y formales del borrador recibido.

Séptimo

El 20 de agosto de 2004, la Secretaria general Técnica remite al Director General del Instituto de Calidad de La Rioja el borrador del Decreto, el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y las observaciones del Sindicato U.A.G.R.

Octavo

El Jefe de Sección de Identificación Animal, el día 16 de noviembre de 2004, envía a la Secretaria General Técnica de la Consejería el nuevo borrador del Decreto, con las modificaciones propuestas por esta Unidad, a la vista del informe emitido por el Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación y de las observaciones de la Unión de Agricultores y Ganaderos de La Rioja.

Noveno

El siguiente día 25 de noviembre, la Secretaria General Técnica de la Consejería vuelve a remitir el 2º borrador, del Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Explotaciones Ganaderas, al Director General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad.

Décimo

Mediante escrito, registrado de entrada en la Consejería el día 19 de enero, la Letrada de los Servicios Jurídicos, con el visto bueno de su Director General, remite informe sobre el 2º borrador del Decreto en el que, afirmando la competencia de la Comunidad para la elaboración del mismo y señalando los trámites necesarios para su elaboración, establece la necesidad de variar el contenido de ciertos artículos del borrador del proyecto, así como de poner título a uno que no lo lleva.

Undécimo

El día 20 de enero, la Secretaria General Técnica de la Consejería remite al Director General del Instituto de Calidad de La Rioja el informe anterior, emitido por la Dirección General de los Servicio Jurídicos.

Duodécimo

Por último, el día 1 de febrero, el Jefe de Servicio de Ganadería envía a la Secretaria General Técnica de la Consejería el informe del Servicio de Ganadería y el Proyecto definitivo del Decreto en el que se recogen algunas de las modificaciones propuestas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 2 de febrero de 2005, registrado de entrada en este Consejo el día 23 de febrero de 2005, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 24 de febrero de 2005, registrado de salida el día 28 de febrero de 2005, 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 a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

De acuerdo con el art. 11. c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo nuestro dictamen, al ser el Proyecto del Decreto que pretende aprobarse una norma que se dicta en desarrollo de la legislación autonómica, en concreto de la Ley 7/2002 de 18 de octubre, de Sanidad Animal en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

De esta forma lo ha recordado constante doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, iniciándose con la Sentencia de 16 de enero de 1993 (Ar. 342), dictada en un recurso extraordinario de revisión, seguida por la de 17 de noviembre de 1995, recaída en un recurso de igual naturaleza, la cual, partiendo de la doctrina emanada de las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo (RTC 1990/56) y 204/1992, de 26 de noviembre (RTC 1992/204), supera la dicotomía entre reglamentos dictados en ejecución de Leyes estatales o Leyes autonómicas y, dentro de éstas, entre materias de competencia exclusiva o propia y materias transferidas, para concluir fijando, como sintetizadamente hace la posterior Sentencia de 3 de junio de 1996 (Ar. 9926), la procedencia de requerir el dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración por las Comunidades Autónomas de reglamentos ejecutivos si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de autoorganización, de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada. Tesis ésta que se reitera en posteriores Sentencias, de fechas de 18 y 26 de diciembre de 1997 (Ar. 517 y 1354) y que se contempla igualmente en las de 25 de febrero y 3 de junio de 1998 (Ar. 1810 y 5520).

Esta preceptividad ha sido confirmada por la Jurisprudencia en reiteradas ocasiones, especialmente cuando trata de desarrollar reglamentariamente leyes estatales o autonómicas - y sus posteriores modificaciones-, incluso declarando la nulidad de pleno derecho de la disposición reglamentaria dictada sin previo dictamen del Órgano Consultivo. En el ámbito de esta Comunidad, baste recordar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de febrero de 1999.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.10 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento administrativo especial 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 1a Ley 3/1995, de 8 de

marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, y en su normativa complementaria, 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 causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Por ello, procede examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento Orgánico.

A) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es aleatoria, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito.

B) Iniciación.

El Proyecto de Decreto que se somete a nuestra consulta ha sido elaborado a iniciativa del Servicio de Ganadería de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, tal y como se desprende del informe que acompaña al primer borrador.

C) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que *“tales propuestas de proyectos de Ley y 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, existen sendos informes del Jefe del Servicio de Ganadería y de la Secretaría General Técnica de la Consejería, que hacen las veces de Memoria inicial, pues en ellos se exponen las razones de oportunidad del Proyecto.

Posteriormente obra otro informe final del Jefe del Servicio de Ganadería, que sule a la Memoria final cumpliendo, con brevedad pero suficientemente, las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que de su lectura se ofrece una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la Norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95.

D) Estudio económico.

No existe entre la documentación remitida un específico estudio económico pero, en el informe inicial del Jefe del Servicio de Ganadería, se indica que la disposición no va a suponer repercusión económica alguna en los Presupuestos Generales de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, al no tener contenido económico, limitándose a establecer el procedimiento de inscripción en un registro administrativo y sanitario.

E) 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.

En la Disposición Derogatoria Única del Proyecto final del Decreto, denominada “Derogación normativa”, se deroga la Orden de 24 de febrero de 1989, de la Consejería de Agricultura y Alimentación, sobre Registros de Exploraciones Ganaderas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que este nuevo Decreto sustituye a dicha Orden.

F) Audiencia corporativa.

No queremos insistir en la distinción, estudiada en buen número de Dictámenes anteriores, entre este requisito y el de información pública previsto en el art. 68-1º de la Ley 3/1995 para los supuestos en que la Ley lo disponga o así lo acuerde el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, que no es el presente caso.

La audiencia a los ciudadanos afectados por la norma en proyecto, directamente o a través de las organizaciones que los representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa consagrada en el art. 105-a) de la Constitución, resulta exigible por aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 24 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El requisito ha sido cumplido con la remisión del primer borrador a los Sindicatos Agrarios A-A, UAGR y UPA, de los que sólo UAGR hizo observaciones (Antecedente Quinto del Asunto), observaciones que, salvo una, fueron tenidas en cuenta.

G) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

También se ha dado cumplimiento a la exigencia de este informe exigido por el artículo 67,4 de la Ley 3/1995, preocupándose la Dirección General de los Servicios Jurídicos de que su informe cumpliera el carácter de “último”, según la reiterada doctrina de este Consejo que la Dirección General recuerda en su escrito de 30 de julio de 2004 (Antecedente Cuarto del Asunto).

H) Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.

Según dispone el artículo 28 del Decreto 58/1997 sobre Funciones de la Administración en materia de información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, *“toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo exigirá, previo a su publicación y entrada en vigor, el informe del Servicio de Información, (ahora de Organización) Calidad y Evaluación, al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos”*.

En el presente supuesto, el S.O.C.E ha emitido su informe cumpliendo de esta manera con el requisito.

Por todo lo expuesto en este Fundamento, se concluye que el procedimiento en la elaboración de este Decreto cumple con todos los requisitos establecidos.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar el Decreto proyectado

El artículo 148.1.7. de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en: *“La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”*.

Por su parte, el artículo 8.1.19. del Estatuto de Autonomía de la Rioja aprobado por Ley Orgánica 3/1982. de 9 de junio, modificado por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia exclusiva en *“agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía”*.

La Ley 7/2002 de 18 de octubre, de Sanidad Animal en la Comunidad Autónoma de La Rioja, crea el Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja y establece, en su artículo 5.3, que la Consejería con competencias en materia de ganadería determinará reglamentariamente, mediante Orden, el procedimiento y los requisitos necesarios para la inscripción, así como las causas que determinen la suspensión temporal o definitiva. No obstante, se ha optado por un Decreto, por entender que tal formato da más consistencia a la norma, continuidad en el tiempo, paralelismo con la legislación nacional y facultad de desarrollo de la misma, en concreto en el caso de explotaciones con características especiales, como las apícolas. Este criterio, contrario al informe de los Servicios Jurídicos, que se inclinaba por la forma de Orden, tiene su apoyo en la Disposición Final Primera de la citada Ley 7/2002, que autoriza al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas normas y disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de la misma, siendo esta la norma que habilita para dictar el Decreto proyectado.

Cuarto

Breve consideración en cuanto a su contenido

Nos limitamos a reseñar que, en la elaboración del borrador definitivo sometido a nuestro dictamen, se han ido teniendo en cuenta las alegaciones y sugerencias del S.O.C.E., de los Servicios Jurídicos y del Sindicato UAGR, salvo la primera de este Sindicato, que proponía se incluyera en la definición de titular de explotación ganadera, contenida en el artículo 2-b), además de las personas físicas o jurídicas, a las comunidades de bienes, sugerencia que debía haberse tenido en cuenta, ya que la propia norma admite implícitamente que pueda ser titular de la explotación un ente sin personalidad jurídica, como lo es una comunidad de bienes. En efecto, el artículo 4.3 del Decreto proyectado enumera, entre la documentación que ha de acompañarse a la solicitud de inscripción de la explotación en el Registro, *“en caso de entidades asociativas, copia compulsada de los Estatutos de su constitución, acompañados de las fotocopias de los N.I.F. de los socios”*. Este término, *“entidades asociativas”*, podía sustituir al propuesto de *“comunidades de bienes”* por ser más comprensivo.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto e Disposición es conforme al derecho.

Es nuestro dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados al principio.