En Logroño, a 11 de septiembre de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

41/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales sobre el Anteproyecto de Orden de dicha Consejería, por la que se regula la formación en materia de bienestar animal para la realización de actividades de sacrificio de animales y operaciones conexas.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Anteproyecto de Orden por la que se regula la formación en materia de bienestar animal para la realización de actividades de sacrificio de animales y operaciones conexas

El procedimiento se inició por Resolución de la Dirección General de Salud Pública y Consumo, de fecha 2 de mayo de 2013, que acuerda dicha iniciación y, en la misma fecha, elabora una Memoria justificativa de la disposición de carácter general proyectada y un primer borrador de ésta, remitiendo todo ello a la Secretaría General Técnica.

Por Resolución de 15 de mayo, la Secretaría General Técnica declara formado el expediente, acuerda la continuación de la tramitación del Anteproyecto de Orden por la propia Secretaría General Técnica y fija como trámites a seguir la solicitud de informes De la Consejería de Educación, Cultura y Turismo y de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, al tiempo que señala la necesidad de dar audiencia preceptiva a los interesados, en cuyo trámite se incluirá la audiencia corporativa al Colegio Oficial de Veterinarios, a la Federación de Empresarios de La Rioja y al centro Tecnológico de la Industria Cárnica de La Rioja, así como la necesidad de emisión de

informes preceptivos del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y, finalmente, solicitar dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja.

Segundo

Con fecha 16 de mayo de 2013 se inicia trámite de audiencia a los interesados, enviando un ejemplar del Anteproyecto de la citada norma para que, en el plazo de quince días hábiles, puedan alegar cuanto estimen conveniente, a la FER, al Colegio Oficial de Veterinarios y al Centro Tecnológico de la Industria Cárnica de La Rioja (CTIC), que acusan recibo el siguiente día 17 da mayo. Con idéntica fecha que a los anteriores, se solicita Informe al SOCE, y a las Consejerías de Educación Cultura y Turismo, y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

El Colegio profesional emite su informe el 5 de junio de 2013, centrandó sus alegaciones en los artículos 2.2, sobre organización de los cursos, y 5.1, relativo a los requisitos del profesorado y del equipamiento e infraestructura, mientras que la Consejería de Agricultura responde el siguiente día 12 de junio, indicando que no formula ninguna observación.

Tercero

Con fecha 17 de mayo, el SOCE emite su informe, en el que hace una serie de interesantes sugerencias acerca del procedimiento que regula la norma proyectada, principalmente al artículo 3.3, sobre la presentación de solicitudes; al artículo 6.6, sobre duración y contenido mínimo del curso; y al artículo 9, proponiendo la adición de un párrafo relativo a los lugares donde presentar las solicitudes; al tiempo que efectúa algunas precisiones: i) sobre el contenido de los Anexos I a III, relativos a la necesidad de advertir a los ciudadanos que, al presentar su solicitud, los datos van a ser incorporados a un fichero de datos; ii) sobre que, en la documentación en soporte electrónico, se incluya la duración del curso en horas; y iii) sobre que el Anexo III se dedique al certificado de la persona.

Cuarto

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Consumo, con fecha 17 de junio, responde a las alegaciones del Colegio Profesional; y, el 8 de julio, a las formuladas por el SOCE. Con esta última fecha, habiendo dado respuesta a las observaciones formuladas por los afectados, se elabora un segundo Borrador de Orden y se solicita informe a los Servicios Jurídicos.

Quinto

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se emite el 17 de julio, concluyendo que *“el Proyecto de Orden ...tiene cobertura legal y se ajusta a Derecho, por lo que se informa favorablemente”* con algunas precisiones formales, para mejorar la redacción y la técnica legislativa de texto.

Con fecha 30 de julio de 2013, la Dirección General de salud Pública y Consumo contesta al informe de los Servicios Jurídicos y, tras este informe, se redacta el último borrador de la Orden.

Sexto

Cierra el expediente una Memoria final, de la Secretaria General Técnica, de fecha 30 de julio, que recoge el objeto y antecedentes de la norma propuesta, el *iter* procedimental seguido, el cumplimiento de trámites, y termina proponiendo remitir el expediente a este Consejo Consultivo para su preceptivo dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 31 de julio de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 1 de agosto de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 2 de agosto de 2013, procedió, en nombre de dicho Consejo, 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

Asignada la ponencia a la Consejera señalada 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 y su ámbito

De acuerdo con el art. 11. c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, y con el art.12.2.,C), de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, nuestro Dictamen es preceptivo al ser, el Anteproyecto de Orden sometido a dictamen, una norma de carácter general que tiene por objeto regular la formación en materia bienestar animal para la realización de actividades de sacrificio de animales y operaciones conexas, que se dicta en desarrollo legislativo y ejecución de la materia de sanidad e higiene siguiendo lo previsto en el artículo 70. 1 y 2.v) de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja; y en ejecución de la potestad reglamentaria que se atribuye en el artículo 8.1.1c) y 8.2.3 s) y t), sobre control de mataderos, del Decreto 28/2012, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales y sus funciones de desarrollo de la ley 3/2003, de 3 de marzo.

Dicha disposición de carácter general trae su causa de lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento (CE) nº 1099/2009, del Consejo, de 24 de septiembre de 2009. Este Reglamento pretende evitar las disparidades que la transposición de la Directiva 93/119/CE creó en los distintos Estados miembros, entre ellos España que la traspuso mediante el Real Decreto 54/1997, de 20 de enero, por el que se establecen normas para la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza.

El citado Reglamento atribuye a los Estados miembros la obligación de designar una autoridad competente sobre las cuestiones referidas a la formación en materia de bienestar animal del personal involucrado en el sacrificio de animales y operaciones conexas realizadas en mataderos; y estas autoridades competentes son las Comunidades Autónomas desde las que se regula dicha formación.

El entramado normativo de protección animal se completa con lo dispuesto a nivel estatal en la Ley 32/07, de 7 de noviembre, para el Cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio; y, en nuestro ámbito autonómico, con la Ley 5/95, de 22 de marzo, de Protección de animales en La Rioja.

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 28.1º 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*, para evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y respeto del principio de jerarquía normativa.

Los títulos competenciales que habilitan a esta Comunidad Autónoma para la elaboración de la Orden objeto de este dictamen se encuentran recogidas en el artículo 148.12.1 de la Constitución Española y en el artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), que autoriza a nuestra Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene, siguiendo lo previsto en el artículo 70. 1 y 2.v) de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, que le atribuye competencia en materia de *salud pública*, y en ejecución de la potestad reglamentaria que se atribuye en el artículo 8.2.3.s) y t) del Decreto 28/2012, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales y sus funciones de desarrollo de la Ley 3/03, de 3 de marzo, sobre "*el control oficial de la calidad alimentaria, especialmente la calidad comercial alimentaria*" y "*el control de mataderos*"

Tercero

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que, tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico y en el que se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

Por la sencillez de la norma proyectada el comentario al cumplimiento de los trámites procedimentales para la elaboración de la norma será muy conciso.

Vigente la Ley 4/2005, de 7 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es a los preceptos de ésta a los que hay que atender, especialmente a sus arts. 33 a 42, reguladores del “Procedimiento para la elaboración de reglamentos”, para juzgar el grado de cumplimiento formal en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En términos generales, cabe afirmar que dichos trámites han sido suficientemente cumplidos.

En efecto, se inicia el procedimiento por el *órgano competente*, el Director General de Salud Pública y consumo de la Consejería de Salud y Servicios Sociales.

La *Resolución de inicio* va acompañada de una *Memoria justificativa* del marco normativo, de la necesidad y adecuación de la norma proyectada al fin propuesto - que consiste, de una parte, en regular la formación debida en bienestar animal al personal involucrado en las tareas del sacrificio y otras operaciones conexas, así cómo la expedición de los certificados de competencia, la aprobación de programas y la previsión de que dicha formación se pueda llevar a cabo por un organismo o entidad diferente previa la oportuna aprobación de los cursos y, de otra parte, en asegurar la uniformidad de los certificados de competencia mencionados, para lo que los organismos o entidades que los expidan deben estar habilitados según normas que proporcionen esa cohesión- y de la innecesariedad de estudio económico .

Se da *trámite de audiencia* a la FER, el Colegio oficial de Veterinarios, al Centro Tecnológico de la Industria Cárnica a las Consejerías de Educación, Cultura y Turismo y Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y se recaban e incorporan *informes* del SOCE, y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y de la Intervención General, incorporándose, tras los del SOCE y de la D.G. de los Servicios Jurídicos, un segundo y un tercer borrador de la norma. Y cierra el expediente la Memoria final de la Secretaría General Técnica.

Por último, se ha solicitado el preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

Cuarto

Observaciones concretas al texto de la norma proyectada

En la elaboración del texto sometido a dictamen se han valorado las observaciones efectuadas por los interesados en el trámite de audiencia y los informes del SOCE, algunas de las cuales no han sido incorporarlas al texto por la Secretaría General Técnica al considerarse innecesarias, a la vista de los razonamientos efectuados en aplicación del

Reglamento (CE) 1099/2009, o la normativa interna vigente citada en relación con la materia concreta de que se trata, o la reguladora del ejercicio de las funciones de la Administración en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios de la Administración General de la CAR (Decreto 125/2007, de 26 de octubre), de los Registros en el ámbito de la Administración General de la CAR (Decreto 58/2004, de 28 de octubre), o la propia Ley de Protección de datos y su Reglamento de desarrollo (Ley 15/1999 de 13 de diciembre y RD 1720/2007, de 21 de diciembre).

Las observaciones efectuadas por los Servicios Jurídicos que, no obstante, han considerado el texto con cobertura legal y conforme a Derecho han sido incorporadas al texto definitivo.

En consecuencia, este Consejo, no formula objeción jurídica alguna al Proyecto de Orden examinado, por considerarlo ajustado a Derecho.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y ésta es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero