

En Logroño, a 2014, 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. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

12/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, que aprobó 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

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, ha elaborado el referido Anteproyecto de Decreto.

En fecha 17 de julio de 2013, el Director General de Agricultura y Ganadería dictó la Resolución por la que se inicia el procedimiento para la elaboración de dicho Decreto.

El 19 de julio de 2013, el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja dictó la oportuna Resolución en la que declaró formado el expediente. En la misma fecha, la Jefa de Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica de dicha Consejería redactó un primer borrador del Anteproyecto de Decreto, acompañado de la correspondiente Memoria justificativa, abriéndose a continuación, por el Secretario General Técnico, el trámite de audiencia corporativa.

En este último, formularon alegaciones a la norma proyectada el Colegio Oficial de Veterinarios de La Rioja (9 de agosto de 2013), así como la Asociación de Clínicas Veterinarias de La Rioja (1 de agosto de 2013) y –posteriormente y mostrando su completo acuerdo con la norma prevista– la Asociación para la Salud Animal ASEMAZ-ASA (11 de noviembre de 2013).

Las presentadas por las dos primeras entidades fueron valoradas por el Jefe de Servicio de Ganadería en sendos informes de fecha 7 de octubre de 2010, dando todo ello lugar a un segundo borrador, que fue remitido, con fecha 28 de octubre de 2010, al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre.

Segundo

El Servicio de Organización, Calidad y Evaluación emitió un primer informe con fecha 8 de noviembre de 2013, siendo valoradas sus importantes observaciones por el Jefe del Servicio de Ganadería, con el visto bueno del Director General, en informe emitido el 15 de enero de 2014.

Todo ello dio lugar a un tercer borrador de la norma reglamentaria proyectada a la que se incorporaron varios Anexos, los cuales fueron igualmente remitidos –el 28 de enero de 2014– al propio Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, así como a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Tercero

El 29 de enero de 2014, emitió un segundo informe, atendiendo a los Anexos presentados, el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.

Finalmente, el 5 de febrero de 2014, emitió su informe preceptivo la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Todo esto dio lugar a una última versión de la Memoria justificativa, suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería con fecha 13 de febrero de 2014, que es la que acompaña al tercer borrador del Anteproyecto de Decreto remitido, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 14 de febrero de 2014, registrado de entrada en este Consejo el día 20 de febrero de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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 21 de febrero de 2014, registrado de salida el día 24 de febrero de 2014, 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

Asignada 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.

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 de la naturaleza del Anteproyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en ejecución de la Ley autonómica 5/1995, de Protección de animales, modificada por la Ley 2/2000, limitándose a modificar el Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, 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,

resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad 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 la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las 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.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

El presente expediente se inició por la Resolución de 17 de julio de 2013, del Director General de Agricultura y Ganadería, que es el competente para dictar la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general relativas a la materia regulada en el Anteproyecto de Decreto remitido para su dictamen a este Consejo Consultivo.

Esto es lo que resulta, en efecto, de lo dispuesto en el Decreto 44/2012, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que atribuye a dicho Director General *«la resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter genera»* [artículo 7.1.4.g)] en las materias propias de su ámbito de actuación, en el que están incluidas *«la identificación y registro de animales de compañía, así como su protección»* [artículo 7.2.3.h)].

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta adecuada. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“la Resolución de inicio expresará*

sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”; y todos estos aspectos se enuncian, razonable y adecuadamente, en ella.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente”.

En este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador de la norma proyectada, acompañado de la pertinente Memoria justificativa.

C) Estudio de carácter económico.

Según el art. 34.3 de la Ley 4/2005, *“en los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.*

Atendiendo al objeto de la norma proyectada, que se limita a integrar un Registro de códigos de identificación –que pasará a formar parte del ya existente Registro de identificación de los animales de compañía– que es tan sólo *«un fichero informatizado en el que se almacenan los datos proporcionados por los veterinarios colaboradores relativos a los códigos de identificación de los transpónder adquiridos para su utilización en la identificación de perros, gatos y hurones, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja»* [art. 6.3.a) que se pretende añadir al vigente el Decreto 61/2004, de 3 de diciembre], es evidente que el coste de esta reforma recae íntegramente sobre los propietarios de dichos animales, por lo que no es necesario incorporar al expediente ningún estudio económico.

D) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

Este trámite fue cumplido por el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja en su Resolución de fecha 19 de mayo de 2013, en la que se declara formado el expediente y se indican todos los trámites que han de cumplirse.

E) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquella viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; y b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, dado el contenido de la norma proyectada, era necesario seguir el trámite o requisito de audiencia corporativa, lo que efectivamente se hizo, atendiéndose a las observaciones en los informes emitidos por el Jefe de Servicio de Ganadería con fecha 7 de octubre de 2010, que dieron lugar a la elaboración de un nuevo borrador de la norma reglamentaria proyectada.

F) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En este caso, se han cumplido adecuadamente los trámites preceptivos de informe, a cargo del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y, finalmente, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

G) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. *El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.*

3. *En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 fue redactada por la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo contenido responde, adecuada y más que suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

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, núm. 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, y finalmente –tras haberse declarado la nulidad de éste por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, con fundamento en la falta del dictamen que preceptivamente ha de emitir este Consejo Consultivo– por el Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, 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.

En conclusión, pues -como ya concluimos en nuestros dictámenes D.31/00 y D.41/04-, 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 al dictar las normas a que acabamos de aludir, y que ampara igualmente la reforma del Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, de la que se ocupa 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 consecuencia, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminar favorablemente la norma reglamentaria proyectada, pues recuérdese que el artículo 2.1 de la Ley 3/2001, reguladora de este órgano autonómico, excluye las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración 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