

En Logroño, a 26 de mayo de 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, 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

23/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se establecen en la Comunidad Autónoma de La Rioja las condiciones para la alimentación dentro de las zonas de protección, de determinadas especies de fauna silvestre necrófaga con subproductos animales no destinados a consumo humano procedentes de explotaciones ganaderas y se regula el procedimiento de autorización.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

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

En fecha 24 de enero de 2014, el Director General de Agricultura y Ganadería dictó Resolución por la que se inicia el procedimiento para la elaboración de dicho Decreto, que va acompañada de un primer borrador acompañado, en la misma fecha, de la correspondiente Memoria justificativa, en la que se tuvieron en cuenta las observaciones realizadas con anterioridad por la Unión de Agricultores y Ganaderos de La Rioja.

Con fecha 24 de febrero de 2014, se declara formado el expediente por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, la cual, además, informa favorablemente la Memoria inicial que acompañaba al Anteproyecto.

Segundo

El 5 de marzo de 2012, emite su informe preceptivo el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

Tercero

Las observaciones formuladas por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación fueron valoradas en informe emitido, con fecha 25 de marzo de 2014, por el Jefe del Servicio de Ganadería, lo que dio lugar a la redacción de un nuevo borrador de la norma reglamentaria proyectada acompañada, además, de una Memoria económica.

Cuarto

Finalmente, el 8 de abril de 2014, emite su informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que da lugar a una última versión de la Memoria justificativa, suscrita por la Secretaria General Técnica de la Consejería con fecha 16 de abril de 2014, y del Anteproyecto de Decreto remitido, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el día 23 de abril de 2014, registrado de entrada en este Consejo el día 29 de abril 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 29 de abril de 2014, registrado de salida el día 30 de abril 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 la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de las normas estatales básicas contenidas las Leyes 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal y 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad y, a partir de ahí, atendiendo a lo expresamente dispuesto en el Reglamento (CE) núm. 1069/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, así como en los Reales Decretos 1632/2011, de 14 de noviembre, y 1528/2012, de 8 de noviembre, 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 Resolución de 24 de enero de 2014, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, que es la competente de conformidad con lo establecido en el Decreto 44/2012, de 20 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 Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo artículo 8.1,4.j) establece que corresponde a la misma dictar la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de dicha Dirección General.

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.

3. 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”.

En este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador de la norma proyectada acompañado de la pertinente Memoria justificativa, por lo que se actuó en plena conformidad con la ley, que exige que la Memoria sea inicial y los informes se soliciten y evacuen sobre el Anteproyecto de reglamento, el cual no puede existir hasta que se cumpla el trámite a que nos referimos a continuación. Por lo demás, la inicial omisión de la Memoria económica a que se refiere este precepto legal fue luego subsanada.

C) 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”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 24 de febrero de 2014, que es suficiente en su contenido.

D) 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 aquélla 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. 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, se ha seguido adecuadamente el trámite o requisito de audiencia corporativa, que se mantuvo con la Unión de Agricultores y Ganaderos de La Rioja, en la que están representados todos los destinatarios de la misma, teniéndose en cuenta sus observaciones desde el inicio mismo del expediente.

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 ha cumplido adecuadamente los trámites preceptivos de informe que deben emitir al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y 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 el Secretario General Técnico de la Consejería, cuyo contenido responde, adecuada y más que suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Respeto por la norma proyectada de los principios de competencia y jerarquía normativa.

La Comunidad Autónoma de La Rioja, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de conformidad con la planificación general de la Economía (art. 8.1.19 EAR’99); y ello lo completan, en relación con el contenido del Anteproyecto de norma reglamentaria sometido a nuestra consideración, las competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución sobre protección del medio ambiente, normas adicionales (art. 9.1 EAR’99) y sanidad e higiene (art. 9.5 EAR’99); y todo ello incluye en definitiva la materia a que se refiere la norma proyectada.

Como es obvio, al dictar esta norma reglamentaria, el Gobierno de La Rioja lo que hace es atender a lo expresamente dispuesto en el Reglamento (CE) núm. 1069/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, el cual establece que el órgano competente podrá autorizar la alimentación de los animales salvajes con material de categoría 2 y 3, así como el uso de ciertos materiales de categoría 1, en concreto, los cuerpos enteros o partes de animales muertos que contengan material especificado de riesgo, en el momento de la eliminación, para alimentar especies en peligro o protegidas de aves necrófagas y otras especies que vivan en su hábitat natural, con objeto de fomentar la biodiversidad; y, a partir de ahí, el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se limita a establecer las condiciones para la alimentación dentro de las zonas de protección de determinadas especies de fauna silvestre necrófaga con subproductos animales no destinados a consumo humano procedentes de explotaciones ganaderas, así como a regular el procedimiento a seguir para que los interesados obtengan las oportunas autorizaciones.

Pues bien, una vez examinadas las normas estatales básicas que, con fundamento en las Leyes 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal y 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad, se contienen en los Reales Decretos 1632/2011, de 14 de noviembre, y 1528/2012, de 8 de noviembre, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminar favorablemente la norma reglamentaria proyectada, atendiendo a los principios de competencia y jerarquía normativa.

Por lo demás, en este caso ha de tenerse particularmente en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma reglamentaria 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