

En Logroño, a 27 de septiembre de 2017, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**51/17**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 36/2005, de 26 de mayo, que regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

El Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 19 de mayo de 2017, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería y Primer Borrador del Anteproyecto.
- Memoria económica relativa al Anteproyecto.
- Memoria justificativa, de 19 de mayo de 2017, relativa a la necesidad de elaboración y aprobación del Anteproyecto.
- Resolución de la Secretaría General Técnica, de 16 de junio de 2017, por la que se declara formado el expediente y se continúa la tramitación del Anteproyecto.
- Memoria inicial, de la Secretaría General Técnica, de 20 junio de 2017, relativa al Anteproyecto.
- Petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 20 de junio de 2017, e Informe de dicho órgano, de 27 de junio de 2017.

-Petición de Informe, de 29 de junio de 2017, al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

-Segundo borrador del Anteproyecto, de 29 de junio de 2017.

-Informe, de 11 de julio de 2017, del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE).

-Memoria de 14 de julio de 2017, de la Secretaría General Técnica, previa a la remisión al Consejo Consultivo.

-Tercer borrador del Anteproyecto, de 14 de julio de 2017.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 19 de julio de 2017, registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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 electrónicamente de salida el 21 de julio de 2017, 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 al 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 convenientemente indicada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

El artículo 11.c) 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 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 la Ley 7/2002, de 18 de octubre, de Sanidad animal de la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 5), de la Ley estatal 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal (art. 38.1), y del Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

### Segundo

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma**

**1. La competencia** de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración riojana.

Tal competencia autonómica resulta con toda claridad de lo dispuesto en el art. 8.1.19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), al establecer que corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

En ejercicio de esta competencia, el Parlamento de La Rioja aprobó la Ley 7/2002, de 18 de octubre, de Sanidad Animal de la CAR, que, en su art. 5.1, *crea el Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja, abierto a tal fin en la Consejería con competencias en materia de Ganadería*, añadiendo (apartado 2) que *la inscripción se solicitará para todas y cada una de las especies animales y orientaciones productivas, y que el procedimiento y los requisitos necesarios para la inscripción en el Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja, así como las causas que determinen la suspensión temporal o definitiva, se determinarán reglamentariamente* (apartado 3).

En el mismo sentido, el artículo 38.1 de la Ley estatal 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal, determina que *todas las explotaciones de animales deben estar registradas en la Comunidad Autónoma en que radiquen, y los datos básicos de estos Registros serán incluidos en un Registro nacional de carácter informativo*.

**2.** En cuanto a la **cobertura legal**, el Gobierno de la CAR encuentra su respaldo para dictar la norma sometida a examen en las citadas Ley 7/2002, de 18 de octubre, de Sanidad animal de la CAR, y Ley estatal 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal.

Por otro lado, el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, indica, en su artículo 3.3, que *las Comunidades Autónomas inscribirán en un Registro las explotaciones (ganaderas) que se ubiquen en su ámbito territorial*.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. D.51/07, D.79/07, D.47/13, D.60/13, D.39/16 y D.33/17, entre otros), el análisis competencial se solapa con el principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

**3.** En cuanto al **rango de la norma proyectada**, la regulación del Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja ha de aprobarse por el Consejo de Gobierno mediante Decreto, tal y como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003 (*Corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos*), por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

## Tercero

### **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 relación con el procedimiento para la elaboración de 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, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Por ello, en el presente caso, procede examinar 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 CAR, 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 19 de mayo de 2017, de la titular de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, que es la competente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, cuyo art. 7.1.4.g) establece que, con carácter general, corresponde a las Direcciones Generales de dicha Consejería, en las materias propias de su ámbito de actuación, la competencia para dictar *la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general.* Específicamente, el art. 7.2.3.e) del mismo Decreto, atribuye a la Dirección General de Agricultura y Ganadería las funciones relativas a *la gestión y control en materia de producciones ganaderas, en concreto el registro de explotaciones ganaderas, la producción, la experimentación, la sanidad, la identificación y el bienestar animal.*

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta adecuada, conforme a lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley 4/2005, que establece que 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 convenientemente, en ella.

## **B) Elaboración del borrador inicial**

A tenor de lo establecido en el 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 el expediente, constan una Memoria justificativa, de 19 de mayo de 2017, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, y un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Una y otro cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

## **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 fecha 16 de junio de 2017, que determina los trámites a observar en el procedimiento de elaboración de la disposición general, siendo suficiente en cuanto a 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.*

Según afirma la Memoria justificativa, de 19 de mayo de 2017, relativa a la necesidad de elaboración y aprobación del borrador de Decreto, para la posterior tramitación del Anteproyecto, desde el 15 de marzo hasta el 18 de abril de 2017, atendiendo al contenido del art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común (LPAC'15), se realizó una consulta pública previa en el portal del Gobierno de La Rioja en internet, a través de la plataforma de participación ciudadana, no habiéndose presentado observaciones al respecto.

En la Memoria final de 14 de julio de 2017, se alude igualmente a la publicación, desde la Secretaría General Técnica, de conformidad con el contenido del art. 133.2 LPAC'15, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar distintas aportaciones, del borrador del texto en trámite, en el canal *participa* del Gobierno de La Rioja, durante quince días hábiles (desde el 22 de mayo hasta el 14 de junio de 2017), sin que se recibiera aportación alguna.

En este mismo sentido, y siempre según refiere la Secretaría General Técnica de la Consejería, con fecha 27 de junio de 2017, el Servicio de Ganadería incorporó al expediente electrónico normativo, a través de la plataforma ABC, un apunte en relación al trámite de audiencia del borrador de Decreto, efectuado con fecha 29 de mayo de 2017, por el que se le dio traslado del mismo a las diferentes organizaciones profesionales agrarias, en concreto a ASMA, UPA, UAGR y FECOAR, a través del portal *participa*, sin que tampoco se efectuaran alegaciones al respecto. No obstante, debe incorporarse al expediente el documento justificativo de haberse efectuado los traslados correspondientes a las organizaciones referidas.

En consecuencia, en el presente caso, el preceptivo trámite de audiencia ha de darse por cumplido, por cuanto, en el seno de la tramitación del procedimiento reglamentario, el texto del Anteproyecto ha sido objeto de publicación, cumpliéndose así lo preceptuado por el art. 133.2 de la LPAC'15, en relación con el art. 36.1 de la Ley autonómica 4/2005.

No obstante, este Consejo debe advertir, para evitar confusiones, que la publicación de proyectos normativos en internet constituye una buena práctica para la comunicación de las actividades de la Administración pública y el fomento de la participación de los ciudadanos en las mismas, en aplicación de los principios de transparencia y participación a los que aluden los arts. 129.5 y 133 LPAC'15.

Ahora bien, dicha publicación no debe ser confundida con el trámite de consulta previa, es decir, de audiencia individualizada, a personas, físicas o jurídicas, concretas cuyos intereses legítimos puedan resultar afectados por la norma proyectada; pues ese trámite (al que alude el art. 133.2, *in principio*, LPAC'15), requiere una comunicación, ordinaria o electrónica, pero siempre individual, a las personas o entidades afectadas, en la que se les indique la apertura del trámite, sus plazos y la forma, ordinaria o electrónica, de evacuarlo, así como la dirección de internet en la que tienen accesible el texto de la norma proyectada.

Por otro lado, para que dicha publicación pueda surtir efectos como verdadero trámite de información pública (al que alude el art. 133.3 LPAC'15), precisa de un anuncio público oficial (*ex art. 131 LPAC'15*), de la apertura y plazos de dicho trámite, en el que se indique la dirección de internet en la que el texto correspondiente puede ser consultado; pues, de otra forma, no se abriría la posibilidad de expresar la opinión a la que se refiere el precitado art. 133.3 LPAC'15.

## **E) 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.*

**1.** En el presente expediente, consta tanto el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, como del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE).

**2.** En el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, emitido el 27 de junio de 2017, se efectúan dos bloques de observaciones: el primero relativo a la tramitación del Anteproyecto de Decreto; y, el segundo, referente al contenido normativo del mismo.

**A)** En cuanto a las consideraciones a la tramitación del expediente, la Asesoría Jurídica pone de relieve la ausencia de sometimiento del texto del Anteproyecto a valoración por parte del SOCE (ya que el Centro gestor interpretó que no era necesaria dicha intervención), de conformidad con lo previsto en el art. 4.2 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre. La Secretaría General Técnica, siguiendo tal indicación, procedió, con fecha 29 de junio de 2017, a solicitar informe al repetido Servicio. El resto de observaciones, de contenido estrictamente formal, resultan igualmente admitidas en la Memoria final e incorporadas al último borrador del Anteproyecto.

**B)** Las objeciones atinentes al contenido de la modificación, que versan sobre el tratamiento que se efectúa en el texto: **i)** respecto a la puesta a disposición a los interesados de los modelos de solicitud en la página del Gobierno de La Rioja en internet; **ii)** a la regulación del silencio administrativo; y **iii)** a la posibilidad de interponer recurso de alzada ante el Consejero frente a las Resoluciones que dicte la Dirección General, son aceptadas por la Secretaría General Técnica, excepto la relativa al tratamiento del silencio administrativo, extremo que se abordará en el siguiente Fundamento de Derecho.

3. El informe del SOCE, de 11 de julio de 2017, contiene numerosas objeciones y recomendaciones sobre el texto del Anteproyecto, las cuales resultan aceptadas (salvo la atinente a la regulación del silencio administrativo) por la Secretaría General Técnica de la Consejería y trasladadas al borrador final de la norma reglamentada.

Asimismo, el SOCE realiza en su estudio una valoración de las cargas administrativas que el procedimiento pretendido conlleva, dado que, en el expediente remitido no se incluye el análisis de simplificación administrativa a que se refiere el art. 34.1 de la Ley 5/2014, de administración electrónica y simplificación administrativa.

Como puede observarse, la intervención del SOCE ha tenido lugar con posterioridad a la emisión del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y, precisamente, por indicación de ésta, cuando lo procedente hubiera sido remitir nuevamente el expediente a dicha Dirección General, una vez incorporadas las valoraciones del SOCE, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 39.3 de la Ley 4/2005.

#### **F) 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.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras los informes de los Servicios Jurídicos y del SOCE, consta una Memoria, de 14 de julio de 2017, de la Secretaría General Técnica, en la que se incluyen adecuadamente las menciones y contenidos exigidos por el art. 40.1 Ley 4/2005.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han observado con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

#### **Cuarto**

##### **Sobre el texto del Anteproyecto de Decreto**

1. El Anteproyecto de Decreto encuentra su justificación, tal y como destaca la Parte expositiva del último borrador sometido a nuestra consideración, en la conveniencia de modificar el Decreto 36/2005, de 26 de mayo, por el que se regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja y se establece el procedimiento y los requisitos necesarios para la inscripción, con el fin de adecuarlo a las modificaciones introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común (LPAC'15), *para facilitar al ciudadano, de manera cierta y concreta, las reglas que rigen los procedimientos administrativos con incidencia en el Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja.*

Además, en base a *la experiencia acumulada a lo largo de los últimos años*, se pretende con el reglamento proyectado *modificar algunos aspectos del Decreto que mejoren la autorización y registro de las explotaciones ganaderas, y, por último, regular las condiciones que deben cumplir y las garantías que deben ofrecer las explotaciones ganaderas ya inscritas que incumplan los requisitos de distancia, así como su ampliación.*

El Anteproyecto consta de una Parte expositiva, un Artículo Único, en el que se incluyen diez apartados referidos a los artículos que se modifican del Decreto 36/2005, de 26 de mayo, y una Disposición Final Única, relativa a su entrada en vigor.

A) Los diez apartados del Artículo Único del Anteproyecto de Decreto, recogen las siguientes modificaciones:

-Uno, por el que se da nueva redacción a los puntos 2 y 3 del art. 1, sobre el objeto y ámbito de aplicación del Decreto.

-Dos, que añade una nueva letra [la c)] y se modifica el contenido de la letra a) del art. 2, relativo a las definiciones.

-Tres, por el que se elimina el punto 5 y se modifican los puntos 1, 3 y 4 del artículo 3, sobre el Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja.

-Cuatro, que da nueva redacción al artículo 4 de la norma, sobre la presentación de solicitudes.

- Cinco, que altera totalmente el texto del artículo 5, sobre tramitación y resolución.
- Seis, que modifica el punto 2 del artículo 7 de la norma, sobre cambio de titularidad y modificación de datos del Registro.
- Siete, que modifica por completo el artículo 9, sobre bajas en el registro a petición del interesado.
- Ocho, que introduce nueva redacción al artículo 12, sobre el régimen sancionador.
- Nueve, que otorga un nuevo texto a la Disposición Transitoria Única de la norma, sobre las explotaciones ya registradas.
- Diez, por el que se elimina el Anexo I del Decreto.

**B)** La Disposición Final Única, contempla que la modificación que se propone entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR).

**2.** El Órgano gestor ha admitido las numerosas recomendaciones y objeciones planteadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y por el SOCE respecto a la tramitación del procedimiento, y al contenido del Anteproyecto, a excepción de las relativas a la regulación proyectada para el supuesto de silencio administrativo, una vez transcurrido el plazo de seis meses para resolver las solicitudes presentadas por los ciudadanos.

En concreto, el Anteproyecto, en los apartados 4 y 5 del nuevo texto del art. 5, formula la siguiente redacción: *1. El plazo máximo para la resolución y notificación del procedimiento será de seis meses, contados a partir del día en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos determinados en el artículo 4 de este Decreto. 2. Conforme a lo establecido en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución, legitima a los interesados para entender desestimada la solicitud por silencio administrativo.*

**3.** Partiendo, por un lado, de la ausencia de previsión alguna, respecto a los efectos del silencio administrativo, en la Ley 7/2002, de 18 de octubre, de Sanidad animal de la CAR; y, por otro, de la relación de supuestos tasados (entre los que no se encuentra la falta de resolución en el plazo de seis meses de las solicitudes presentadas en el Registro ganadero) para que opere la desestimación presunta, establecida en la Disposición Adicional Primera de la Ley estatal 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal, el Servicio

jurídico objeta que, con el texto del Anteproyecto, no se cumple la excepción prevista en el art. 24.1 LPAC'15, que habilita a las normas con rango de Ley, al Derecho comunitario o a las normas de Derecho internacional aplicables en España, por lo que dicho Servicio Jurídico sostiene que *sería conveniente que el órgano gestor delimitara, en su caso, en la Memoria final que debe acompañar a la elaboración del proyecto de disposición general, la base normativa que justifica este sentido desestimatorio del silencio producido ante la falta de solicitud (ha de entenderse resolución) expresa de inscripción en el Registro de Explotaciones.*

En respuesta a tales consideraciones, la Secretaría General Técnica, en su Memoria final, mantiene, en criterio que este Consejo Consultivo comparte, que *la excepción respecto al régimen general de silencio positivo no opera por medio de la intervención de una ley específica, sino como consecuencia de lo previsto en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que determina el silencio negativo para aquellos expedientes (procedimientos) que “implican el ejercicio de actividades que pueden dañar al medio ambiente”*. Ciertamente, como subraya el propio Centro gestor, no es necesario realizar ningún esfuerzo interpretativo para confirmar que una explotación ganadera no es una actividad inocua, sino que, por el contrario, produce efectos directos en el medio ambiente, siendo prueba de ello que uno de los documentos que deben acompañar a la solicitud de alta en el Registro es la autorización ambiental correspondiente, en la que se evalúan dichos efectos.

**4.** El SOCE incide igualmente sobre la cuestión apuntada: el tratamiento que el Anteproyecto normativo realiza sobre los efectos del silencio administrativo, y lo hace, en este caso, desde la perspectiva de la *duda* que se plantea *respecto a que, si la justificación para entender desestimada la inscripción en el Registro se basa en la excepción del punto 1 del artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, referida al ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente, puede suceder que el informe medioambiental (justificante de disponer de la autorización corresponda) sea favorable, es decir en el sentido de que no hay daños medioambientales, y, sin embargo, al no resolverse en plazo, el efecto sería desestimatorio, con lo cual se estaría impidiendo una actividad que, desde el punto de vista medioambiental, sería correcta.*

Nuevamente este Consejo Consultivo muestra su conformidad con la contestación que la Secretaría General Técnica efectúa respecto a la indicada observación del SOCE, por cuanto, como se consigna en la Memoria final: **i)** el que exista autorización ambiental favorable no supone que no se puedan producir daños medioambientales, sino que estos se modulan y tratan de la forma más compatible con la conservación y respeto al medio ambiente; **ii)** la LPAC'15 se refiere a procedimientos que *impliquen el ejercicio de actividades que pueden dañar al medio ambiente*, es decir, a aquellos actividades susceptibles de causar daños medioambientales, con independencia de que éstos

efectivamente se produzcan o no; **iii)** la autorización ambiental podría ser desfavorable o, incluso, inexistente en el momento de presentar la solicitud, por lo que, de seguirse el criterio del SOCE sobre el silencio, el sentido sería favorable o desfavorable en función del resultado de la licencia ambiental, cuando dicho sentido del silencio ha de ser único para todos los supuestos; **iv)** la autorización ambiental no valora todos los posibles impactos ambientales de una explotación ganadera como es el caso de las distancias respecto de los núcleos urbanos.

Dicho lo anterior, teniendo en cuenta que la norma reglamentaria proyectada es, desde luego, conforme con los principios de competencia y jerarquía normativa, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminarla favorablemente, en particular teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa el 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 proyectada.

### **Segunda**

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