

En Logroño, a 17 de julio de 2018, 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

71/18

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 61/2004, de 3 de diciembre, que aprobó el Reglamento regulador de los animales de compañía (perros, gatos y hurones) en la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR)*.

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:

- Ficha normativa, de 16 de marzo de 2018.
- Resolución, de 16 de marzo de 2018, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Consejería actuante, por la que se acuerda la reducción de plazos de consulta pública y audiencia.
- Resolución de inicio, de 10 de abril de 2018, de la misma Dirección General.
- Borrador inicial, de 10 de abril de 2018, del Anteproyecto.
- Memoria económica, de 10 de abril de 2018, de la misma Dirección General.
- Memoria justificativa, de 10 de abril de 2018, de la misma Dirección General.
- Alegaciones presentadas, de 20 de abril de 2018.

- Informe, de 26 de abril de 2018, emitido por el Jefe de Servicio de Ganadería relativo a las alegaciones presentadas.
- Resolución, de 27 de abril de 2018, de la Secretaría General Técnica, por la que se declara formado el expediente y se continúa con la tramitación.
- Memoria inicial, de 1 de mayo de 2018, de la misma Secretaría General Técnica.
- Petición de informe, de 1 de mayo de 2018, al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE).
- Informe, de 10 de mayo de 2018, emitido por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.
- Remisión (de 14 de mayo de 2018) del informe trasladado por el SOCE a la Dirección General de Agricultura y Ganadería.
- Informe, de 17 de mayo de 2018, emitido por el Servicio de Ganadería, en relación a las observaciones derivadas del informe del SOCE.
- Segundo Anteproyecto de Decreto, de 24 de mayo de 2018.
- Memoria complementaria, de 24 de mayo de 2018.
- Petición de informe, de 24 de mayo de 2018, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- Informe, de 8 de junio de 2018, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- Memoria, de 13 de junio de 2018, de la Secretaría General Técnica, previa a la remisión al Consejo Consultivo de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 14 de junio de 2018, 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 18 de junio de 2018, 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 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 de La Rioja (en su versión actualizada por la Ley 2/2000, de 31 de mayo), y que se limita a modificar determinados aspectos del 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 CAR, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por lo tanto, el carácter preceptivo 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*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

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 correspondientes de la Administración riojana.

La atribución a la CAR de la competencia de desarrollo legislativo para establecer “normas adicionales de protección del medio ambiente” fue recogida en el art. 9.11 EAR´94 (es decir, del Estatuto de Autonomía de La Rioja en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 3/1994), si bien dicha competencia ya había sido atribuida a la CAR por el art. 3, c) de la Ley Orgánica 9/1992, de Transferencia de competencias de titularidad estatal, haciendo así posible la aprobación, por la entonces Diputación General (actual Parlamento) de La Rioja, de la Ley 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los animales.

Vigente la última reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, efectuada mediante Ley Orgánica 2/1999 (EAR´99), su art. 9.1 recoge también la referida competencia, a cuyo amparo se dictó la Ley 2/2000, que modificó la precitada Ley 5/1995.

Dicha Ley 5/1995 fue desarrollada por diversas disposiciones reglamentarias, como los Decretos 43/2000, 64/2002 (anulado jurisdiccionalmente por falta de dictamen de este Consejo) y 61/2004, que dieron lugar a nuestros dictámenes D.31/00, D.41/04, D.94/04 y D.12/14.

De todo ello, se infiere que, como ya señalamos en nuestros precitados dictámenes sobre esta materia, la CAR tiene competencia en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente y, dentro de ella, para dictar normas sobre protección de animales de compañía; si bien, sobre esta submateria, también inciden las competencias de la CAR en materia de ganadería (art. 8.1.19 EAR´99) y sanidad (art. 9.5 EAR´99), en cuanto afecten a los animales de compañía.

Pues bien, la expresada Ley 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los animales, en lo que aquí interesa, establece, en los Capítulos I y II de su Título II (arts. 9 a 19), la regulación autonómica de los animales de compañía; y, más en concreto, en su art. 9, dispone: i) que *todos los animales de compañía, para los que reglamentariamente se establezca, deberán poseer un carné o cartilla sanitaria y método de identificación que se determine expedido por un Veterinario autorizado* (apartado 3); ii) que *los propietarios de animales de compañía, y en concreto perros y gatos, están obligados a identificarlos de*

acuerdo con los sistemas previstos reglamentariamente (apartado 4); iii) que los animales de compañía citados en el apartado anterior serán identificados por Veterinarios autorizados, y deberán acreditar los requisitos previstos reglamentariamente (apartado 5).

Además, en su 10.3, se prevé la creación de un Registro de identificación de animales de compañía (RIAC) 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.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Gobierno de la CAR encuentra su respaldo para dictar la norma sometida a examen en la citada Ley 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de Animales de La Rioja.

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, D.33/17, D.51/17 y D. 65/17, 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 lo atinente al **rango** de la norma proyectada, el Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía (perros, gatos y hurones) 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 de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al

acuerdo en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo, en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 bis a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que esta es aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí han de ser observados (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa.

A) La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 bis, que, bajo tal concepto, establece que:

1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la consulta previa debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días.

B) Por su parte, el art. 131.1 LPAC'15 (*Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*), en su apartado 1, prescribe que:

Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

C) En la Memoria inicial, de 1 de mayo de 2018, relativa al Anteproyecto dictaminado, se afirma (apartado V) que, para su tramitación:

“Mediante Resolución de 16 de marzo de 2018, la Ilma. Sra. Directora General de Agricultura y Ganadería determina la formalización de los trámites de consulta pública y audiencia durante los plazos reducidos de siete días para la tramitación de la modificación del 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 CAR. Así, desde el 19 de marzo de 2018 hasta el 28 de marzo de 2018, atendiendo el contenido del art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se ha realizado una consulta pública previa en la web del Gobierno de La Rioja, a través de la plataforma de participación ciudadana, sin que se hayan presentado observaciones al respecto”.

D) En la Memoria final, de 13 de junio de 2018, se alude igualmente (apartado VI) a la realización de una consulta pública previa en la *web* del Gobierno de La Rioja, a través de la *plataforma de participación ciudadana*, atendiendo al contenido del art. 133.1 LPAC'15.

E) Con independencia de la necesidad de incorporar al expediente el documento justificativo de haberse efectuado la publicación a la que nos venimos refiriendo, este Consejo Consultivo entiende que, en el presente caso, el preceptivo trámite de consulta anticipada ha de darse por cumplido, ya que, según se reitera en el expediente, desde el 19 de marzo hasta el 28 de marzo de 2018, se llevó a cabo tal consulta en la página *web* del Gobierno de La Rioja.

F) La reducción (a siete días) del plazo general (de quince días) establecido para la sustanciación de la consulta previa, este Consejo la considera igualmente justificada, por cuanto que, tal y como destaca el Centro gestor en su Resolución de 16 de marzo de 2018, con la que se inicia el expediente, *“los daños que se están produciendo en parcelas dedicadas a cultivos y el desarrollo del propio ciclo biológico, obligan a que se dé una rápida respuesta a la problemática causada por la fauna silvestre en el medio rural”.*

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso

de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

El presente expediente se inició por Resolución de 10 de abril de 2018, de la Directora General de Agricultura y Ganadería, quien tiene atribuidas las funciones para *la resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general*, referidas a materias propias de su ámbito de actuación, de conformidad con lo preceptuado en el art. 7.1.4.g) del Decreto 28/2015, de 21 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 CAR; así como en virtud de lo dispuesto en el art. 7.2.3.e) (segunda) del mismo texto autonómico, al establecer específicamente que corresponde a dicha Dirección General la competencia para *la identificación y registro de animales de compañía, así como su protección*.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución no cumple con los requisitos determinados en el art. 33.3 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*), por cuanto que, en la misma: no se efectúa referencia alguna a la norma legal que se pretende desarrollar; se cita una normativa de la UE que, como luego expresaremos, está derogada; y tampoco se alude a la competencia ejercida. Entendemos que, estas deficiencias deben ser corregidas, aunque no revistan el carácter de defectos invalidantes del procedimiento.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación.

En el expediente, constan una Memoria justificativa, de 10 de abril de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante; y un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Una y otro cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

Según expresan tanto la Memoria económica, de 10 de abril de 2018, como la Memoria justificativa, de 10 de abril de 2018, la Memoria inicial, de 1 de mayo de 2018, y Memoria final, de 13 de junio de 2018), la modificación que se propone no precisa financiación por parte de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente.

En consecuencia, las prescripciones del precepto examinado se han cumplido de forma adecuada.

4. Formación del expediente de 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, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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 Secretaria General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará 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, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió 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 27 de abril de 2018, que determina los trámites a observar en el procedimiento de elaboración de la disposición general, siendo suficiente en cuanto a su contenido.

5. Trámite de audiencia.

A) A tenor de los señalado en el art. 36 de la Ley 4/2005 (en la redacción introducida por la Ley 2/2018, de 30 de enero):

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente, en fase de elaboración del borrador inicial, o la Secretaría General Técnica, en fase de tramitación del

Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

B) El art. 133.2 y 3 LPAC’15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

C) Tanto la Memoria inicial (apartado V), de 1 de mayo de 2018, como la Memoria final (apartado VI), de 13 de junio de 2018, ambas relativas al Anteproyecto dictaminado, señalan, en idénticos términos, que:

“Desde Secretaría General Técnica, de conformidad con el contenido del artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con carácter previo a la elaboración de anteproyectos de reglamentos y con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar distintas aportaciones, se ha publicado el borrador del texto que se tramita en el canal participa de la web del Gobierno de La Rioja, durante siete días hábiles, desde el 12 de abril de 2018 hasta el 20 de abril de 2018, así como que, por parte del Centro gestor, se ha dado traslado del texto a las principales organizaciones o asociaciones reconocidas por Ley que agrupan y representan a personas cuyos derechos o intereses legítimos se pueden ver afectados por la norma que se presenta”.

D) Durante el plazo conferido al efecto, tan solo se presentaron alegaciones por parte del Colegio Oficial de Veterinarios de La Rioja, en el sentido de considerar que la identificación de los hurones, y su correspondiente inscripción en el RIAC, debieran ser obligatorias (no sólo cuando dichos animales vayan a ser objeto de movimientos intracomunitarios o a terceros países, como se postula en el Anteproyecto), *porque como animales de compañía que son, deben cumplir los mismos requisitos y obligaciones que perros y gatos.*

Analizada esta consideración, el Servicio de Ganadería, con fecha 26 de abril de 2018, emitió informe desfavorable, *ya que la propuesta va en contra del verdadero objeto de la modificación, que es dejar como voluntaria, salvo casos concretos, la identificación y el registro en el RIAC de los hurones.*

Al ser cuestión de oportunidad, cuya apreciación compete al Gobierno, este Consejo no debe valorarla, si bien, cabe advertir que el precitado informe parece no justificar suficientemente el diferente trato que la disposición proyectada confiere a los animales de compañía según su especie y que la razón de control cinético aducida por la Administración actuante pudiera, caso de ulterior recurso, no ser reputada bastante, por cuanto parece que dicho control puede conseguirse sin relajar los requisitos generales establecidos para todas las especies de animales de compañía, sin perjuicio de la agilización de los trámites correspondientes.

E) Como ya lo hicieran nuestros recientes dictámenes D.51/17 y D.65/17, cabe recordar 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 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.

F) Dicho lo anterior, este Consejo Consultivo entiende que, en el presente caso, el preceptivo trámite de audiencia ha de darse por cumplido, por cuanto, tal y como se reitera en el expediente, por parte del Centro gestor, se notificó expresamente la apertura del mencionado trámite a los sujetos y entidades que pudieran verse afectados por la nueva propuesta normativa, a los que se trasladó el texto del Anteproyecto de reglamento.

Ahora bien, de tales extremos y circunstancias, nada consta en el expediente, siendo más que deseable (como también se ha señalado en el presente Fundamento jurídico en relación con el trámite de consulta previa) que se hubieran incorporado al mismo los documentos acreditativos de haberse efectuado las pertinentes publicaciones y notificaciones individuales, para, de ese modo, comprobar -y, en su caso constatar- el adecuado cumplimiento del repetido trámite de audiencia.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el artículo 38 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.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 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.

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

C) En el informe del SOCE, emitido el 10 de mayo de 2018, se efectúan dos observaciones: **i)** respecto al establecimiento del plazo de *siete días naturales* para realizar la comunicación al RIAC de la muerte de un animal identificado o cualquier modificación de datos en relación al animal o al propietario del mismo; y **ii)** la advertencia de la ausencia, en la memoria justificativa, del análisis de simplificación administrativa a que se refiere el art. 34.1 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de Administración electrónica y simplificación administrativa, si bien el propio informe del SOCE añade que, en la presente modificación, *no se incorporan trámites que puedan implicar nuevas cargas, por lo que no procede realizar la valoración de las cargas administrativas por este Servicio.*

D) Mediante nuevo informe (de 17 de mayo de 2018) del Servicio de Ganadería, se aceptan las indicaciones realizadas por el SOCE y, dado que, con independencia de las mismas, también se detectan *algunos errores u omisiones en el texto del Anteproyecto*, se procede a formular un nuevo borrador, *incorporando una nueva frase en el artículo 8.1, y sustituyendo la expresión días naturales por días hábiles en el artículo 9.1.*

E) En el preceptivo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que fue debidamente cumplimentado el 8 de junio de 2018, no se efectúa ninguna objeción al texto de borrador de disposición.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 39 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 consulta previa, audiencia, 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una Memoria, de 13 de junio de 2018, de la Secretaría General Técnica, en la que se incluyen adecuadamente las menciones y contenidos exigidos por el art. 40.1 Ley 4/2005.

8. Recapitulación.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que, con las salvedades contenidas en los números 1 y 4 del presente Fundamento de Derecho, 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 61/2004, de 3 de diciembre, por el se aprueba el Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía (perros, gatos y hurones) en la CAR, con el fin de regular nuevamente algunas cuestiones relativas a procedimiento y plazos, *en base a la experiencia acumulada a lo largo de estos últimos años, y, dadas las especiales características de los hurones y revisada las normativa de Comunidades autónomas limítrofes a La Rioja*, contemplar la identificación de esta especie de una manera singular.

De forma más precisa, en la denominada *ficha normativa* con que se inicia el expediente (documento núm. 1), se refleja que *los problemas que se pretenden solucionar con la norma proyectada son la dificultad para realizar la identificación de hurones, debido a su régimen de tenencia y manejo y, además, la actualización, en cuanto a plazos de determinadas obligaciones.*

Respecto a la necesidad y oportunidad de su aprobación, la mencionada *ficha* alude a los daños que muchas explotaciones agrícolas de La Rioja están sufriendo por la acción de la fauna silvestre (entre otras especies, por conejos), siendo el uso del hurón una de las medidas de protección frente a las altas poblaciones detectadas.

Y, por último, en cuanto al objetivo de la modificación, la *ficha* indica que el mismo lo constituye la determinación de las condiciones de la obligatoriedad la identificación de hurones en la CAR, sin que se valoren otras soluciones alternativas.

2. El Anteproyecto consta de una Parte expositiva, un artículo único, en el que se incluyen seis apartados (referidos a los artículos, y a la DF Única, que se modifican, del Decreto 61/2004, de 3 de diciembre), y una DF Única (relativa a su entrada en vigor).

Los seis apartados del artículo único del Anteproyecto de Decreto, recogen las siguientes modificaciones:

-Uno, por el que se da nueva redacción al número 1 del art. 5, sobre identificación de los animales de compañía.

-Dos, por el que se suprime el punto 4, y se cambia el texto del punto 3, ambos del art. 7, sobre procedimiento para registrar a los animales identificados.

-Tres, que modifica el apartado 1 del art. 8, relativo al procedimiento para registrar cambios en la propiedad de los animales incluidos en el RIAC.

-Cuatro, por el que se da nueva redacción al art. 9, que regula la muerte, modificación de datos, pérdida, desaparición o robo de los animales de compañía.

-Cinco, en el que se añade una Disposición Final Primera, sobre identificación de los hurones; y

-Seis, en el que se altera la denominación de la Disposición Final Única del Decreto que se pretende modificar, la cual pasaría a denominarse Disposición Final Segunda.

3. En cuanto al contenido normativo del Anteproyecto, ninguna objeción cabe realizar a partir de la constatación de que la norma reglamentaria proyectada es conforme con los principios de legalidad, competencia y jerarquía normativa, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa que, como contenido posible de nuestros dictámenes, que efectúa el artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja.

4. Ello no obstante, desde el punto de vista de la claridad exigible a toda norma, es de advertir (habida cuenta del contenido actual del Reglamento, que, parcialmente, se pretende alterar), que hubiera sido aconsejable abordar una reforma más profunda del mismo, por cuanto el futuro Decreto, de ser aprobada la modificación: i) seguirá refiriéndose a la *Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico*, y no a la *Consejería con competencias sobre la materia* (actualmente, *Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente*); y ii) en el cuerpo del mismo, continuarán realizándose remisiones a la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de la Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC'92).

5. También debemos advertir sobre la *técnica* utilizada para variar, en el Anteproyecto, las obligaciones hasta ahora existentes sobre identificación e inscripción de hurones, ya que, en su redacción actual, el Reglamento exige a los propietarios de estos animales las mismas obligaciones que a los de perros y gatos, pero, de ser aprobado el Anteproyecto de Decreto, y a tenor de la nueva redacción de su DF Primera, quedaría sin contenido, sin ser expresamente modificada, toda la regulación que, respecto a los hurones, contiene el Reglamento.

6. Finalmente se observa que el expediente de elaboración de la norma proyectada parte de la idea de que continúa vigente el Reglamento UE núm. 998/2003, de 26 de mayo

(cfr. la Memoria inicial, fol. 16), cuando el mismo ha sido derogado por el Reglamento UE 576/2013, de 12 de junio, que estará vigente sólo hasta el 24 de abril de 2026, según establecen los arts. 270.2 y 277 del Reglamento UE 429/2016, de 9 de marzo, que regulará esta materia desde dicha fecha.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual goza de cobertura legal suficiente y presenta el rango normativo adecuado.

Segunda

El procedimiento de elaboración de la norma proyectada se ajusta a Derecho, con las salvedades señaladas en este dictamen.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las recomendaciones sobre mejora de su técnica normativa realizadas en el presente dictamen.

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