

En Logroño, a 2 de diciembre de 2019, 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 y D. José Luis Jiménez Losantos, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. Pedro Prusén de Blas por motivo justificado y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

118/19

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (en lo sucesivo, Consejería actuante) sobre el *Anteproyecto de Decreto, por el que se regula la formación en materia de protección de los animales en las granjas y durante su transporte.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería 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:

-Impresión, de 19 de julio de 2019, de la publicación en el Portal de transparencia *Participa* de la página *web* del Gobierno de La Rioja, en la que, a efectos de consulta pública, consta haber sido incorporada a aquél la norma proyectada y su finalidad desde el 29 de diciembre de 2018.

-Borrador (1º, y sin fecha) del texto de la norma que se pretende aprobar.

-Resolución, de 5 de febrero de 2019, de la Dirección General (DG) de Agricultura y Ganadería, de la Consejería actuante, por la que se acuerda el inicio del procedimiento.

-Oficio, del Jefe del Servicio de Gobierno Abierto (de la entonces Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior) de 22 de marzo de 2019, acompañada de ficha de la publicación, en el Portal *Participa* del Gobierno de La Rioja, haciendo constar haberse expuesto a información pública el Anteproyecto de norma, con los requisitos exigidos, desde el 01/03/2019 hasta el 21/03/2019, y no haber producido comentarios ni aportaciones por parte de los ciudadanos.

-Memoria justificativa para la tramitación del Anteproyecto de la Jefa de Sección de Identificación y bienestar Animal, de 4 de abril de 2019, sobre la conveniencia del Anteproyecto, con el "visto bueno", de 8 del mismo mes y año, de la Directora General de Agricultura y Ganadería.

-Resolución, de 11 de abril de 2019, del Secretario General Técnico (SGT) de la Consejería actuante, que declaró formado el expediente, y acordó continuar su tramitación.

-Memoria inicial relativa al Anteproyecto de Decreto, suscrita por un Técnico de Administración General (TAG), con el visto bueno de la Jefe de Servicio correspondiente y del SGT de la Consejería actuante; todos de 24 de abril de 2019. Va acompañada de un nuevo borrador (2º, y fechado el 24/04/2019) del Anteproyecto.

-Escrito, de 24 de abril de 2019, de la SGT de la Consejería actuante, dirigido a la de Administración Pública y Hacienda, solicitando el informe preceptivo del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE).

-Informe, del SOCE, de 9 de mayo de 2019.

-Nuevo borrador (3º y último, fechado el 29/05/2019) del texto del Anteproyecto, a consecuencia de las observaciones efectuadas por el informe anterior.

-Solicitud de la SGT de la Consejería actuante, de 29 de mayo de 2019, dirigida a la DG de Servicios Jurídicos, solicitando la elaboración del preceptivo informe.

-Informe de la DG de Servicios Jurídicos, de 18 de julio de 2019.

-Memoria, previa al dictamen del Consejo Consultivo, de 19 de julio de 2019, suscrita por el precitado TAG, con el visto bueno de la misma Jefe de Servicio y del SGT de la Consejería actuante, de 23 de julio de 2019.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 25 de julio de 2019, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 29 de julio de 2019, 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 correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el art. 12.2. c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

2. La protección de los animales durante el transporte y operaciones conexas al mismo, en particular las que se desarrollan en los centros de concentración de animales, ha determinado la necesidad de imponer la obligación legal de que todos los conductores y cuidadores de los animales durante dicho transporte y operaciones, tenga la formación precisa, y de disponer, en particular para ciertas especies animales, de un certificado de competencia. Dicha obligación ha sido establecida por las siguientes normas de carácter comunitario europeo y nacional español (estas últimas en trasposición y desarrollo de las primeras):

-El Reglamento (CE) 1/2005, de 22 de diciembre, de 2004, del Consejo, sobre protección de los animales durante el transporte y operaciones conexas (RUE 1/2005), que modifica las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CEE, y el Reglamento (CE) 1255/1997, que estableció la obligación de formación de los conductores o cuidadores de animales durante el transporte y la exigencia, en particular para ciertas especies animales, de disponer de Certificados de competencia (cfr. arts. 6, 9 y 17 RUE 1/2005).

-Reglamento (UE) 429/2016, de 9 de marzo, del Parlamento y del Consejo, sobre enfermedades transmisibles de los animales, que modifica o deroga diversas normas en materia de sanidad animal.

-Ley (estatal) 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal (cfr. arts. 36 y 47).

-Ley (estatal) 33/2007, de 7 de noviembre, de Cuidado de los animales en su explotación, transporte y sacrificio (cfr. arts. 5.3 y 8 y su DF 1ª).

-RD 1135/2002, de 31 de octubre, sobre normas mínimas de protección de cerdos (cfr. art. 5).

-RD 1084/2005, de 16 de septiembre, de ordenación de la avicultura de carne (cfr. Anexo I).

-RD 692/2010, de 20 de mayo, sobre normas para la protección de pollos destinados a la producción de carne (cfr. art. 6).

-RD 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte.

Esta normativa (en especial, en los preceptos citados en cada disposición) establece, en síntesis, que la autoridad competente regulará la formación precisa para que el personal adquiera y demuestre los conocimientos y la competencia profesional necesarios para asegurar el bienestar de los animales durante su transporte y operaciones conexas, así como en centros de concentración animal.

3. En la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) no existe una norma que regule estos aspectos, por lo que el Anteproyecto que nos ha sido remitido pretende efectuarlo, teniendo en cuenta no sólo la forma en que viene procediéndose durante los últimos años al respecto, sino también lo establecido en el RD 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte.

Esta circunstancia pudiera hacer pensar que se pretende desarrollar una norma estatal con rango reglamentario y no directamente una normativa estatal o autonómica con rango de Ley, aunque se desarrolle la normativa comunitario-europea precitada.

Pero esa apariencia es engañosa pues el Anteproyecto, en rigor, desarrolla la precitada Ley (estatal) 33/2007, de 11 de noviembre, de cuidado de animales en su explotación, transporte y sacrificio, cuyos arts. 5.3, 8 y DF 1ª contemplan esta materia; al igual que los arts. 36 y 47 de la Ley (estatal) 8/2003, de 24 de abril, desde la perspectiva de la sanidad animal.

Además, como hemos señalado en nuestros dictámenes D.28/16 y D.101/19, aunque no existiera una normativa estatal o autonómica con rango de Ley, nuestro dictamen es igualmente preceptivo cuando se trata de trasponer, desarrollar o aplicar normativa comunitario-europea, como la que hemos citado anteriormente (en especial, el RUE 1/2005, arts. 6, 9 y 17 y el RUE 429/2016).

4. En efecto, este segundo aspecto (el desarrollo de la normativa comunitaria europea) es relevante pues, como señalamos en nuestro expresado dictamen D.28/16, resulta preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo cuando la disposición general cuya aprobación se pretende se dicta en desarrollo o ejecución de normas del Derecho Comunitario, ordenamiento jurídico que goza de primacía respecto del nacional, debiendo recordarse al respecto que, conforme al art. 1.1 de nuestra Ley reguladora, el Consejo Consultivo es el “*órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

Además, nuestra normativa reguladora recoge esta competencia ya que el art. 12 (*Dictámenes preceptivos*) de nuestro precitado Reglamento establece que, “*con carácter general, el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja será preceptivo cuando, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la legislación aplicable (siempre que tenga rango de Ley, según requieren los arts. 2.2 y 11, j) de la Ley 3/2001 antes citada) lo requiera del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma*”.

Y así, la Disposición Adicional (DA) Primera de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, establece que “*el Consejo de Estado deberá ser consultado sobre las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho Comunitario Europeo, de conformidad y en los términos establecidos en su propia Ley Orgánica*”; y el art. 22.Dos de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, atribuye a su Comisión Permanente la función de intervenir preceptivamente en los procedimientos de elaboración de “*disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de Tratados, Convenios o Acuerdos internacionales o del Derecho Comunitario Europeo*”.

5. La disposición proyectada desarrolla, pues, la mencionada legislación europea y estatal, lo que hace preceptivo el dictamen de este Consejo.

6. En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra precitada Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, 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 venimos recordando en nuestros dictámenes sobre elaboración de disposiciones normativas, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al *bloque de constitucionalidad*, sin entrar, salvo cuando se nos solicite -lo que no ha sucedido en este caso-, en cuestiones de oportunidad.

Segundo

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

1. En cuanto a la **competencia**, este Consejo viene indicando en sus dictámenes referidos a disposiciones de desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas que, *“la competencia de la CAR 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”* de esa Comunidad (D.89/18), *pues dicha competencia constituye condicio sine qua non de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano, y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello, y dentro del bloque de constitucionalidad, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al Estatuto de Autonomía de La Rioja”* (D.36/13).

En este caso, el artículo 148.7ª CE faculta a las Comunidades Autónomas a asumir competencias de gestión en materia de *“agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”*, que constituye el contenido de la norma que el Anteproyecto viene a regular, a través de la concreción de las condiciones exigibles a las entidades formadoras, el contenido de los cursos así como su aprobación, y los requisitos exigibles para la obtención del diploma que acredite disponer de la correspondiente formación, todo ello referido a las personas encargadas de determinados animales.

Con fundamento en ello, la L.O. 3/1982 de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificada por la L.O. 2/1999, de 7 de enero (EAR'99), en el apartado 19 de su artículo 8.1, confiere a esta Comunidad Autónoma la competencia *“exclusiva en materia de “Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía”*.

Por tanto, el título competencial del que dispone la CAR para regular la materia objeto del presente Anteproyecto no ofrece duda alguna.

2. El Anteproyecto cuenta con la necesaria **cobertura legal**, al constituir desarrollo de las citadas normas de la CE y legislación estatal. En concreto, desarrolla, en cuanto a la materia que regula, lo establecido en las disposiciones comunitario-europeas y estatales que antes hemos citado y a las que nos remitimos. Por tanto, la disposición proyectada goza de la precisa cobertura legal.

3. En cuanto al **rango normativo** de la disposición proyectada, es de advertir que el procedimiento fue iniciado para elaborar una Orden de la Consejería actuante; pero, a lo largo de la tramitación, se ha modificado, al considerarse, acertadamente, que la disposición

proyectada debiera revestir la forma de Decreto, al no existir precepto que habilitara a la referida Consejería para reglamentara las concretas materias a que dicho Anteproyecto se refiere.

Dicho rango es el adecuado, pues corresponde al Consejo de Gobierno de la CAR la aprobación, “*mediante Decreto*”, de “*los reglamentos para el desarrollo, con rango reglamentario, de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer, en general, la potestad reglamentaria*”, a tenor del art. 23-i, de la Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

1. 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 acierto 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 CAR, 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, 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, en la D.F.Única, su entrada en vigor al día siguiente de su publicación. Con ello, además, se ha incorporado al ordenamiento jurídico de la CAR, lo preceptuado por el artículo 133 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15).

2. 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.

B) Por su parte, como hemos señalado en el Dictamen 69/19, el art. 133.1 LPAC´15 (sobre *participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*), 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 relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7.b) y 7.c) ha declarado que el art. 133 LPAC´15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC´15 (que hemos destacado en negrita), el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Como consta en la relación de documentos precedentemente recogida, el primero de los que obra el expediente lo constituye la impresión de lo publicado respecto al Anteproyecto en el Portal *Participa* de la página *web* del Gobierno de La Rioja, con indicación de haberse instalado el 19/12/2018.

El documento consta de tres hojas, estando las dos últimas dedicada a especificar lo que en el precepto se consigna respecto del contenido de lo publicado: problemas que pretende solucionar, objetivos que persigue, conveniencia -en este caso- de su aprobación, y alternativas. Comprende, además un apartado específico en el que, quien desee proponer alguna iniciativa o comentario, pueda hacerlo.

No contempla el precepto examinado cual ha de ser el periodo de tiempo que debe permanecer lo publicado, por lo que, fuese cual fuese, se podía entender debidamente cumplido este trámite. No obstante, el SGT de la Consejería, en la Memoria relativa al Anteproyecto, de 24/04/2016, al especificar los trámites hasta entonces seguidos, menciona haber permanecido publicada en el Portal de transparencia desde la fecha de inicio antes citada, hasta el 10 de enero de 2018, plazo que ha de considerarse apropiado para la finalidad que con ello se pretende.

3. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) 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”.

B) El procedimiento de elaboración del proyecto se origina por la Resolución de inicio de 21 de enero de 2019, de la DG de Agricultura y Ganadería, que, a fecha de elaboración, ostentaba competencia para ello, a tenor de lo dispuesto en el Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería actuante y sus funciones, el cual, en su art. 7.1.4-g), atribuía a las Direcciones Generales de la Consejería actuante, 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”*; y, en el art. 7.2.3-e), atribuía, a la referida Consejería actuante, como competencia específica, la de *“gestión y control en materia de producciones ganaderas, en concreto...el bienestar animal”*.

C) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 de la Ley 4/2005, dispone 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. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

D) Consta la Resolución de la DG de Agricultura y Ganadería, de 5 de febrero de 2019, acordando iniciar la tramitación del proyecto, con las menciones exigidas por el precepto.

4. Elaboración del borrador inicial.

A) Según el art. 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”.

B) En este caso la Memoria justificativa que este precepto menciona es la elaborada, con el contenido que el precepto le asigna, por la Jefa de Sección de Identificación y Bienestar Animal, de 4 de abril de 2019, con el visto bueno (de 8 del mismo mes y año) de la DG de Agricultura y Ganadería; y, en ella, se expone: **i)** que es necesario regular la formación del personal encargado de los animales; **ii)** que no existe marco normativo en la CAR a tal efecto, pero sí en la UE y en la legislación estatal precitada; **iii)** que, al no existir normativa de la CAR anterior sobre la materia, no es preciso incluir en el Anteproyecto una tabla de derogaciones y vigencias; **iv)** que el Anteproyecto no tiene impacto económico, pues lo que la norma proyectada va a exigir ya se viene haciendo y no requiere habilitar nuevos medios; y, **v)** que no se ha formulado ninguna sugerencia en los trámites abiertos al efecto.

C) Por tanto, este trámite se ha cumplido adecuadamente.

5. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

A) 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.

B) Con fecha 24 de abril de 2019, obran, en el expediente dos documentos: una Resolución, de la SGT de la Consejería actuante, que declara formado el expediente; y una Memoria inicial, suscrita por un TAG, con el visto bueno de la Jefe de Servicio correspondiente y del SGT de la Consejería actuante.

Ambos documentos tienen el siguiente contenido: **i)** expresión del marco normativo en que se incardina el Anteproyecto, con expresa referencia de la normativa comunitaria y estatal que se ha recogido; **ii)** relación breve del contenido de la disposición; **iii)** indicación de haberse efectuado la consulta pública previa, en los términos expuestos; **iv)** manifestación de haberse publicado (desde el 1 hasta el 21 de marzo de 2019), en el Portal de transparencia del Gobierno de la CAR, la audiencia a que se refiere el siguiente art. 36; **v)** constancia de haberse remitido el Anteproyecto, el 7 de marzo de 2019, a diversas entidades y órganos (como las OPA, el Colegio de Veterinarios de La Rioja, la DG de Desarrollo Rural, el Servicio Estadístico, los Registros Agrarios o la Federación de Empresarios de La Rioja); **vi)** indicación de los informes preceptivos que se han de solicitar, como los del SOCE y de la DG de Servicios Jurídicos, así como el dictamen de este Consejo; y **vii)** mención sobre la carencia de contenido económico, por la razón ya expuesta.

C) Se ha dado cumplimiento a lo recogido por el precepto examinado.

6. Trámite de audiencia.

A) La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite, diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa -ahora, ya de manera concreta- en el nuevo artículo 32 bis, disponiendo, a tal efecto, en el artículo 36, que:

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 vieran 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) Como se indicado en el numeral anterior, la audiencia prevista en este precepto, a través del Portal *web* del Gobierno de la CAR, se ha llevado a cabo e incluso se comunicó a diversas entidades cuya actividad pudiera tener relación con el contenido del Anteproyecto. La publicación ha permanecido en dicho Portal cumpliendo el plazo mínimo previsto en el núm. 3 de este artículo.

C) Se ha cumplido, pues, adecuadamente con este trámite.

7. Intervención de los Entes locales.

A) Según el art. 37 de la Ley 4/2005, en su nueva redacción, tras la reforma operada por la Ley 2/2018:

“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los Entes locales de la CAR en el procedimiento cuando el Anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.

B) En el caso que nos ocupa, la norma proyectada no afecta a competencias locales, por lo que no era obligatorio dar participación a los Entes locales en este procedimiento reglamentario.

8. Informes y dictámenes preceptivos.

A) El artículo 38 de la Ley 4/2005 especifica:

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 primer lugar, se ha recabado **informe del Servicio de Organización administrativa, Calidad y Evaluación (SOCE)**. En efecto, la SGT de la Consejería actuante solicitó dicho informe el de 24 de abril de 2019 y el mismo fue emitido el 9 de mayo de 2019. Dicho informe efectuó diversas observaciones referidas, tanto a la redacción de los preceptos del Anteproyecto, como a la adecuación del mismo a la normativa recientemente dictada en materia de comunicación electrónica entre Administración y ciudadanos, y protección de datos. La precitada SGT, a la vista de tales observaciones, las incorporó a un nuevo borrador núm. 3, del Anteproyecto, de 29 de mayo de 2019 (fols. 57 a 80).

C) En segundo lugar, la misma SGT, el 29 de mayo de 2019, solicitó **informe de la DG de Servicios Jurídicos**, que lo emitió el 18 de julio de 2019, en sentido favorable.

D) Se ha cumplido, pues, adecuadamente, el trámite de informes preceptivos, debiendo sólo señalar que no consta en el expediente de la publicación (exigida en el apartado 1 del artículo cuyo cumplimiento venimos examinando) del Anteproyecto en el Portal de transparencia, como norma en tramitación, defecto que no es invalidante.

9 Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

A) 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 precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento.

B) La Memoria a que se refiere este artículo 39.1 de la Ley 4/2005 ha sido emitida por la SGT de la Consejería actuante el 5 de julio de 2019, y su contenido responde, adecuada y suficientemente, a las exigencias impuestas por este precepto.

10. Conclusión sobre la tramitación.

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

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto reglamentario

1. El Anteproyecto sometido a nuestro dictamen cuenta con una Parte expositiva, 11 artículos, una Disposición Adicional (DA), una Disposición Transitoria (DT), dos Disposiciones Finales (DF) y un Anexo.

2. Dicho Anteproyecto tiene por objeto: **i)** la regulación de la formación en materia de protección de los animales, estableciendo los requisitos precisos para que la misma pueda ser reconocida por la autoridad competente de la CA; **ii)** la formación exigida en la legislación nacional y comunitaria para poder realizar determinadas operaciones con animales y su posible aplicación en el futuro a otros casos en que se requiera una formación especial para determinados tratamientos de animales (art. 1); **iii)** el establecimiento del procedimiento y los requisitos para autorizar a las entidades formadoras a impartir la formación en la CAR (arts. 3 y 4); **iv)** la fijación del procedimiento y requisitos para la aprobación de los cursos precisos para validar la formación impartida y para el examen final de cada curso (arts. 5 a 7); **v)** la determinación de la manera de obtener el correspondiente diploma, así como la forma de solicitarlo y expedirlo (art.8); **vi)** la regulación del procedimiento para las solicitudes y las resoluciones que en el mismo se han de dictar, así como de los plazos y efectos del silencio administrativo (art.9); **vii)** el establecimiento de controles para verificar la correcta realización de la formación (art. 10); **ix)** la habilitación para obtener el diploma, sin haber realizado curso, a quienes posean las titulaciones que enumera (DA Única); y **x)** la legislación de aplicación subsidiaria y la habilitación al titular de la Consejería actuante para dictar las disposiciones de desarrollo, fijando la fecha de entrada en vigor de la norma, que consigna para el día siguiente de su publicación (DF 1ª y 2ª).

3. Su contenido, como se deduce de lo expuesto, está dirigido a determinar los requisitos que han de cumplir cada una de las distintas actuaciones que regula, por que no ofrece ninguna observación que efectuar, pues se enmarca en la potestad administrativa discrecional y técnica para fijarlos.

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho.

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