

Expediente Núm. 268/2009
Dictamen Núm. 376/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de octubre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 30 de abril de 2009, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 115/2002, de 5 de septiembre, que regula el Movimiento Pecuario en el Ámbito Territorial del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, hace referencia a la norma legal objeto de modificación, el Decreto 115/2002, de 5 de septiembre, por el que se regula el Movimiento Pecuario en el Ámbito Territorial del Principado de Asturias, deteniéndose, dentro del contenido de este reglamento, en los extremos relativos a la documentación necesaria para los traslados del ganado, la notificación de la incorporación de

animales a las explotaciones y la obligación de registro de los transportistas.

Se fundamentan las modificaciones propuestas en la necesidad de adaptarse a la normativa estatal, recordándonos que “el Real Decreto 728/2007, de 13 de junio, por el que se establece y regula el Registro General de movimientos de ganado y el registro general de identificación individual de animales, dicta una serie de normas para el adecuado funcionamiento” de dicho registro, de ámbito nacional. Se añade, a continuación, que la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, impone una autorización previa a “los medios de transporte de animales y las empresas propietarias”, mencionándose, por último, el Real Decreto 751/2006, de 16 de junio, sobre Autorización y Registro de Transportistas y Medios de Transporte de Animales y por el que se crea el Comité Español de Bienestar y Protección de los Animales de Producción, el cual “no establece diferencias en cuanto al peso de los remolques dedicados a la actividad del transporte de ganado”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, una disposición derogatoria y una disposición final.

El artículo único recoge, a lo largo de cuatro apartados, la nueva redacción de otros tantos preceptos del vigente Decreto.

El primero de ellos modifica el apartado 2 del artículo 11 del reglamento revisado, suprimiendo el inciso que ampara la exención de registro para los titulares de remolques en función de su peso máximo autorizado.

El segundo ofrece el nuevo contenido propuesto para el apartado 4 del artículo 15, autorizando la sustitución de la Guía de origen y sanidad pecuaria por el denominado “Documento de Movimiento” (tomado de la normativa estatal), cuyo contenido y eficacia se detallan para traslados intracomunitarios de ganado bovino, ovino y caprino con origen en alguna explotación calificada sanitariamente. Se viene a derogar, con ello, la posibilidad de efectuar traslados sólo con el documento de acreditación sanitaria, que operaría tras la reforma acompañado del “documento de movimiento”, el cual pasa a amparar también los transportes a mataderos autorizados. Por otra parte, se enumeran los títulos que avalan el transporte de la especie equina, añadiendo a los que ya existían

el “certificado genealógico expedido por el Organismo o Asociación responsable del Libro Genealógico” y suprimiendo la mención a “la tarjeta/certificado de origen expedida por la jefatura de cría caballar”. Asimismo, se omite la especialidad relativa a las explotaciones acuícolas, contemplando en su lugar una novedosa para las colmenas, cuya trashumancia queda protegida por el “programa de traslados debidamente conformado por el servicio veterinario oficial”.

El dispositivo tercero del proyecto recoge la nueva redacción del apartado 1 del artículo 16 del reglamento que se modifica, y en ella se amplía a las salidas de ganado -no ya sólo a las incorporaciones- el deber de comunicación a la autoridad competente, detallándose la documentación que ha de presentarse al efecto.

El apartado cuarto prevé una nueva redacción para el artículo 17 de la norma de referencia incorporando una restricción general para el transporte de animales, al exigir que “estén en condiciones de realizar el viaje sin padecer un sufrimiento innecesario”.

La disposición derogatoria contiene una cláusula genérica de derogación de aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la norma.

La disposición final establece la entrada en vigor del Decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

Mediante Resolución del Consejero de Medio Rural y Pesca de 10 de marzo de 2009 se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición, cuya tramitación se encomienda a la Secretaría General Técnica.

Se adjunta al expediente una memoria justificativa, rubricada por el Jefe del Servicio de Sanidad Animal con fecha 10 de marzo de 2009, en la que se propone el inicio del procedimiento, dada la necesidad de adaptar la reglamentación autonómica al Real Decreto 728/2007, de 13 de junio, por el

que se establece y regula el Registro General de Movimientos de Ganado y el Registro General de Identificación Individual de Animales.

Con idéntica fecha, libra informe el Director General de Ganadería y Agroalimentación incluyendo en el mismo un texto que es el incorporado al primer borrador del proyecto.

También con la misma fecha, suscribe una memoria económico-financiera el Jefe del Servicio de Sanidad Animal. En ella señala que la modificación propuesta “no supondrá ninguna repercusión presupuestaria en su ejecución”.

Sin referencia temporal, se añade a lo actuado una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado en modelo normalizado.

Con fecha 13 de marzo de 2009, y a través del correo electrónico, se remite una copia de la norma proyectada a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, al objeto de que se “formulen las observaciones que se estimen oportunas”.

El día 19 de marzo de 2009, una Asesora Jurídica del Secretariado del Gobierno, con el visto bueno de la Jefa del Servicio, efectúa una serie de observaciones en relación con el texto remitido. Así, propone que las citas de otras normas comprendan su denominación íntegra, diversas correcciones de orden formal o tipográfico y una reconsideración acerca de la inmediata entrada en vigor del Decreto, pues no se determina la “razón de urgencia”.

Con esa misma fecha, se incorporan a las actuaciones las observaciones planteadas por el Instituto Asturiano de la Mujer en torno al “uso no sexista del lenguaje administrativo”, recomendando, tal como se detalla en un borrador anexo, el recurso a “fórmulas que engloben ambos sexos”.

El día 27 de marzo de 2009, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad de la Directora General de Presupuestos, suscribe un informe en el que reseña que, “según se expresa en la memoria económica aportada por el centro gestor (...), la modificación de la norma que

se presenta no supondrá un coste adicional para el Principado de Asturias sobre los créditos disponibles actualmente”.

Con fecha 17 de abril de 2009, el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Rural y Pesca emite un informe sobre la norma proyectada en el que indica que se asumen las correcciones de orden formal propuestas por el Secretariado del Gobierno, pero no lo relativo a la reconsideración de la inmediata entrada en vigor de la norma, pues, “sin perjuicio de que no se consignen en el Decreto los motivos en que se fundamenta la urgencia (...), se ha de entender que no obedecen a un mero voluntarismo de la Consejería interesada”. En cuanto a las observaciones planteadas por el Instituto Asturiano de la Mujer, se señala que “no se aprecia inconveniente alguno para acceder a lo interesado, no siendo el presente informe el foro adecuado para formular valoraciones acerca de la idoneidad de la propuesta, al no afectar al fondo del asunto”. A continuación, “atendiendo parcialmente a las observaciones formuladas”, se recoge una nueva redacción del proyecto y se abordan los “fundamentos de derecho”, considerando cumplimentadas las exigencias de procedimiento y puntualizando que “no se ha entendido preciso recabar informe del Servicio Jurídico por no tratarse de una materia especialmente compleja, ni se ha interesado abrir un periodo de información pública o dar audiencia a entidades afectadas, motivo por el cual se entiende completo el expediente y, por ende, susceptible de ser sometido a la consideración del Consejo de Gobierno una vez que sea emitido el informe del Consejo Consultivo”.

Se adjunta una separata con la redacción definitiva del proyecto de Decreto que se somete a dictamen.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de abril de 2009, registrado de entrada el día 7 del mes siguiente, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al “proyecto de Decreto de primera modificación del Decreto 115/2002, de 5 de septiembre que regula el movimiento pecuario en el ámbito territorial del Principado de Asturias”.

Habiendo solicitado este Consejo que se complete el expediente, con fecha 10 de agosto de 2009 tiene entrada en el mismo una certificación, librada por la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas, expresiva de que el texto propuesto ha sido analizado e informado favorablemente por la citada Comisión el día 18 de junio de 2009.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se modifica parcialmente el Decreto 115/2002, de 5 de septiembre, por el que se regula el Movimiento Pecuario en el Ámbito Territorial del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), y en concreto ha de ajustarse a lo dispuesto en sus artículos 32, 33 y 34.

El artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias dispone, en su apartado 2, que deberá incorporarse necesariamente al

expediente “la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

En el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto sometido a consulta se han incorporado al mismo una memoria justificativa, elaborada por el Jefe del Servicio de Sanidad Animal el día 10 de marzo de 2009; una memoria económica, de idéntica fecha y rúbrica; un informe de la misma fecha, librado por el Director General de Ganadería y Agroalimentación, acompañado de un primer borrador del proyecto, y la resolución del titular de la Consejería ordenando la incoación del procedimiento, que comparte la ya repetida datación. Asimismo, constan en el expediente el preceptivo informe de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria, seguido de la remisión del proyecto a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a efectos de observaciones, y el informe de la Secretaría General Técnica responsable de la tramitación, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Además, al término de lo actuado y sin filiación temporal, figuran una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado en modelo normalizado.

A la vista de lo reseñado, este Consejo ha de manifestar que el expediente remitido se nos presenta como una secuencia anárquica o asistemática de documentación, huérfana de todo criterio lógico de ordenación, ya sea material o temporal.

Se advierte, por otro lado, tanto en la memoria justificativa como en los informes librados en el ámbito de la Consejería actuante, la ausencia de una exposición -siquiera sea somera- del contenido material de las reformas que

pretenden acometerse, ya que aquella documentación se limita a efectuar una formal y confusa referencia a la necesidad de adaptarse a una cierta normativa estatal, que se cita de modo asertivo, sin descender a las innovaciones sustantivas que con este proyecto tratan de introducirse; amén de nutrirse de la viciada práctica de reproducir, como fundamento de normas propias, textos tomados del encabezamiento de las exposiciones de motivos de normas estatales del sector. Al respecto, hemos de subrayar que la indicada carencia, más allá de su carácter adjetivo o procedimental, sustrae elementos relevantes para la adecuada ordenación y valoración de la propuesta normativa -y repercute en la orfandad de un preámbulo reducido a mera fórmula, como después analizaremos-; máxime cuando ese desconocimiento del sustrato material de la reforma viene a enturbiar el enfoque finalista que debe presidir su examen crítico. En efecto, a la vista de lo actuado y de la normativa que lo fundamenta, nos es dado concluir que los controles impuestos al movimiento pecuario con un doble origen, estatal y comunitario, no responden a un mero afán burocrático, sino que nacen asociados a una finalidad garantista, también dúplice: la protección de la sanidad animal, que trae consigo una intervención veterinaria previa a los traslados de ganado, y la preservación de la seguridad alimentaria, que necesita de la vigilancia anterior, aparte de otros requerimientos adicionales. Ahora bien, cada uno de estos fines se justifica en sí mismo, sin que el primero pueda reducirse a ser un mero tributario del segundo, pues el simple tránsito de animales conlleva unos riesgos de contagio que reclaman por sí la atención sanitaria que la ley les dispensa. Las expresadas consideraciones, al lado de la puntual exposición de las novedades que esta iniciativa acarrea, debieron quedar de manifiesto *ab initio* en la tramitación de este proyecto normativo.

También hemos de dejar constancia, en contra de lo que parece desprenderse del informe de la Secretaría General Técnica, que tal informe ha de extenderse tanto a los aspectos sustantivos como formales de la norma proyectada, pues el artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias lo refiere al conjunto de la propuesta, resultando conveniente ofrecer

una puntual respuesta a las alegaciones formuladas y dejar testimonio, en caso de no haberse justificado con anterioridad, de la razón de fondo que lleva a prescindir de trámites garantistas, como son los de información pública o de audiencia de las entidades afectadas.

En relación con este último extremo, el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias regula el trámite de audiencia exigiendo su cumplimiento cuando “alguna disposición así lo establezca”, y añadiendo que se someterá al trámite de información pública o al de audiencia de los interesados si “el Consejero competente así lo estima conveniente”. Sin embargo, como ya ha manifestado este Consejo (Dictamen Núm. 55/2008, consideración jurídica segunda, *in fine*), la recta aplicación de dicho precepto exige considerar la interpretación que al respecto del trámite de audiencia ha efectuado el Tribunal Supremo, cuya jurisprudencia, solventando anteriores posturas vacilantes, ha sentado que “solamente ha de exigirse esta audiencia cuando se trate de asociaciones o colegios profesionales que no sean de carácter voluntario y representen intereses de carácter general o corporativo” (Sentencia de 16 de junio de 1993, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a). Todo ello sin negar la imposibilidad de pretender que la Administración del Principado de Asturias conozca la existencia y otorgue audiencia a todas las asociaciones empresariales constituidas e inscritas en cualquier punto de nuestra geografía que puedan estar interesadas en el contenido de la disposición (tal como ha reconocido también el alto Tribunal en Sentencia de 8 de mayo de 1992 -Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial-), pero sin que quepa dejar de lado injustificadamente, por respeto a los actos propios, a aquellas asociaciones a las que se hubiere otorgado audiencia en el procedimiento de elaboración del antecedente inmediato del proyecto que ahora se tramita. Desconociendo la eventual existencia de colectivos merecedores de esa audiencia, dejamos aquí constancia de la expresada doctrina para su consideración por el órgano competente.

Al margen de las cuestiones señaladas, que no obstan un dictamen de fondo, la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.10 de su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de “Agricultura, ganadería e industria agroalimentaria, de acuerdo con la ordenación general de la economía”, y, con arreglo al artículo 11.2 del propio Estatuto, la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, en materia de “Sanidad e higiene”.

Por su parte, el Estado tiene atribuida competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de bases y coordinación general de la sanidad (artículos 149.1.13.^a y 16.^a de la Constitución, respectivamente), sin que podamos olvidar, tampoco, el hecho de que asume ante la Unión Europea la responsabilidad de reglamentar la forma en que los actores del transporte de animales cumplen con las autorizaciones y controles dimanantes del acervo comunitario.

En el ámbito de la competencia estatal, la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, dedica el capítulo IV de su título III a la “Ordenación sanitaria del mercado de los animales” y, dentro del mismo, incluye una Sección 1.^a, intitulada “Comercio, transporte y movimiento pecuario dentro del territorio nacional”, integrada por los artículos 46 a 53 de la Ley, todos ellos de carácter básico, tal como recoge la disposición final primera, y desarrollados, con idéntico carácter, por los Reales Decretos que se citan en el preámbulo de la norma proyectada.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma

reglamentaria cuyo proyecto es objeto de este dictamen y, asimismo, entendemos que su rango -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en la genérica potestad de autoorganización.

II. Técnica normativa.

La norma proyectada debe respetar, en aras a una mejor técnica normativa, el tenor literal de las denominaciones tomadas de otras normas, prescindiendo del empleo novedoso de letras mayúsculas. Conviene, así, acudir a la expresión “documento de movimiento” tal como aparece en la normativa estatal que la acuña, y reproducir la de “Guía de origen y sanidad pecuaria” tal como se cita en el Decreto ahora modificado.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

El título del proyecto de Decreto incluye el ordinal de la modificación, en este caso la primera, junto al nombre de la disposición modificada, con lo que responde, a pesar de su extensión, a las previsiones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 2 de julio de 1992. No obstante,

observamos que no se reproduce íntegramente la literalidad del título de la norma reformada, que es el de “Decreto 115/2002, de 5 de septiembre, por el que se regula el movimiento pecuario en el ámbito territorial del Principado de Asturias”.

II. Parte expositiva.

El texto de carácter expositivo que antecede al artículo único del proyecto de Decreto debería ir precedido de un título o enunciado, que, conforme a la citada Guía, habrá de ser el de “Preámbulo”.

En dicho texto, si bien se alude formalmente a la necesidad de adaptarse a la normativa estatal, no se hace mención alguna a la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma para dictar el reglamento proyectado, por lo que consideramos que debe subsanarse tal omisión en el preámbulo incluyendo en él una referencia somera a la competencia autonómica para la elaboración de la norma cuya aprobación se pretende.

Asimismo se advierte de que, en cualquier orden lógico, la cita del Real Decreto 728/2007, de 13 de junio, por el que se establece y regula el Registro General de Movimientos de Ganado y el Registro General de Identificación Individual de Animales, debe figurar después de la de la Ley de Sanidad Animal y del Real Decreto 751/2006. Tanto en consideración a la jerarquía normativa como en atención a la realidad material de la reforma y al propio orden seguido en la parte dispositiva del proyecto, esas referencias legales deben reajustarse según lo expuesto.

Y más allá, conforme a lo razonado al ocuparnos del procedimiento de elaboración de la norma, el preámbulo no puede constreñirse a la mera indicación de las leyes o reglamentos que reclaman la aprobación de esta reforma; ciertamente, debe acoger la oportuna referencia al contenido de las innovaciones normativas que se incorporan al ordenamiento, pero también ha de tenerse en cuenta que no todas esas novedosas regulaciones vienen cabalmente impuestas por la normativa estatal. Por ello, junto a la mención de la Ley de Sanidad Animal y de los Reales Decretos, el preámbulo debe incidir en

la finalidad material de la reforma, expresando concisamente que con ella se procede a suprimir la exención de registro para los titulares de remolques en función de su peso máximo autorizado, a reconsiderar las excepciones que permiten prescindir de la Guía de origen y sanidad pecuaria en los traslados de ganado -omitiendo la relativa a las explotaciones acuícolas y añadiendo otra concerniente a la trashumancia de las abejas-, a ampliar a las salidas de ganado el deber de comunicación a la autoridad y a incorporar una restricción general para el transporte de animales, exigiendo que estén en condiciones de realizar el viaje sin padecer un sufrimiento innecesario.

Asimismo, se aprecia que el fundamento de una de las reformas que se introducen, cual es la supresión de la exención de registro para los titulares de remolques que no excedan de cierto peso máximo autorizado, no sólo engarza con el reglamento estatal que se menciona, sino también con la normativa comunitaria. Por tanto, entendemos que la cita del Real Decreto 751/2006, de 16 de junio, sobre Autorización y Registro de Transportistas y Medios de Transporte de Animales y por el que se crea el Comité Español de Bienestar y Protección de los Animales de Producción, debe ir precedida de otra expresiva de que en el ámbito europeo el transporte de animales se encuentra regulado en el Reglamento (CE) n.º 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la Protección de los Animales durante el Transporte y las Operaciones Conexas, que establece la obligatoriedad de que los transportistas de animales y los vehículos dedicados a este transporte acrediten el cumplimiento de unos requerimientos mínimos y sean autorizados y registrados por la autoridad competente.

En lo que a la fórmula aprobatoria o promulgatoria se refiere, ha de tenerse en cuenta que en ella debe figurar, en primer término, el órgano a propuesta del cual se dicta la disposición; a continuación, la referencia a la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.6 de su ley reguladora, y, finalmente, el previo acuerdo del órgano colegiado de gobierno. Por consiguiente, deberá revisarse la redacción de la fórmula aprobatoria y habrá de indicarse en ella si la

disposición se adopta “de acuerdo con” u “oído” el Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

III. Parte dispositiva.

El apartado “Dos” del artículo único de la norma en proyecto modifica el artículo 15, apartado 4, del Decreto 115/2002, observándose que la nueva redacción propuesta para el párrafo introductorio de las excepciones a la necesidad de la Guía de origen y sanidad pecuaria en nada mejora la anterior. Al contrario, al insertar la novedosa redacción en el marco normativo en el que ha de integrarse se percibe, dado que el precepto pivota sobre la exigencia de la mencionada Guía y no sobre el ámbito del transporte, que resulta más acertada la vigente.

El propio apartado “Dos” del artículo único de la norma proyectada introduce la posibilidad de utilizar el documento de movimiento -en sustitución de la Guía de origen y sanidad pecuaria- para los movimientos de ganado “cuyo destino sea exclusivamente un matadero autorizado del Principado de Asturias”, sin necesidad de ninguna documentación adicional. Esto es, a diferencia del supuesto inmediatamente anterior, en el que se requiere que el documento de movimiento vaya inexcusablemente acompañado de una acreditación sanitaria, en este caso nos encontramos ante un documento cumplimentado en su totalidad y suscrito por el ganadero o su representante, sin que haya intervención alguna de veterinario.

Respecto a esta propuesta normativa, hemos de subrayar lo singularmente desafortunado de su redacción, su ubicación y su contenido. En primer lugar, ni la primera ni la segunda responden a un criterio lógico, pues la norma desciende confusamente de lo particular a lo general y se la posterga en relación a otra excepción de ámbito más restringido. En segundo término, su contenido positivo no es razonable, pues al excepcionar del control veterinario el traslado de bovino, ovino y caprino desde explotaciones que “no se encuentren en posesión del título de Explotación Calificada Sanitariamente”, la

norma viene a amparar, salvo que se trate de un error material, el transporte incontrolado a mataderos de ganado en situación sanitaria irregular.

En cualquier caso, aun presuponiendo que subsiste la exigencia de que las explotaciones cumplan con las normas veterinarias en vigor, la construcción normativa analizada no resiste la perspectiva finalista a la que antes nos hemos referido. En efecto, sentado que los controles impuestos al movimiento pecuario responden a la doble finalidad de garantizar la sanidad animal y la seguridad alimentaria, no cabe eludir la intervención de un profesional sanitario en la salida del ganado hacia el matadero, pues, aunque el segundo de esos objetivos pudiera quedar cubierto por los profesionales sanitarios del macelo, el primero quedaría irremisiblemente desatendido. Tal situación no vendría sino a facilitar la concreción de los riesgos de contagio que el legislador, estatal y comunitario, persiguen evitar con el control veterinario del movimiento de ganados.

Tan es así, que la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, establece, en su artículo 50.1, que "Para el movimiento de animales (...) se precisará la emisión de un certificado sanitario de origen emitido por veterinario oficial o, en su caso, por veterinario autorizado o habilitado al efecto por los órganos competentes de las comunidades autónomas. No obstante, dicho certificado no será preciso cuando se trasladen animales de producción (...) de una explotación a otra, siempre que el titular de ambas y del ganado (...) sea el mismo, que dichas explotaciones se encuentren radicadas dentro del mismo término municipal, y que una de ellas no sea un matadero o un centro de concentración". El mismo precepto señala, en su apartado 3, que "Reglamentariamente podrán regularse por el Gobierno o por las comunidades autónomas en su ámbito territorial, una vez que se encuentren implantadas las redes de vigilancia epidemiológica, excepciones sobre el certificado sanitario cuando el documento pueda ser sustituido por otro sistema que presente las mismas garantías, siempre que las características de la especie animal de que se trate o su comercialización lo justifiquen". En suma, el legislador estatal impone la intervención de veterinario en los movimientos de ganado, exigiendo

un examen sanitario previo, y sólo por vía de excepción autoriza que el certificado sanitario sea sustituido “por otro sistema que presente las mismas garantías”.

Frente a ello, la norma proyectada viene a admitir la sustitución de aquel control sanitario previo por la mera cumplimentación de un formulario por el propio ganadero o su representante, sin intervención administrativa alguna que pueda aportar las garantías equiparables que la Ley requiere. Entendemos, en definitiva, que con tal medida la Administración autonómica renuncia a la competencia de control sanitario impuesta por la Ley de Sanidad Animal, lo que contraría abiertamente las disposiciones de carácter básico contenidas en el artículo 50 de la citada Ley. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el mismo apartado “Dos” se acuña una nueva redacción para la excepción referente a los traslados de la especie equina. No planteando objeción alguna la novedosa restricción a los movimientos que no impliquen cambio de titularidad de los animales, sí parece conveniente introducir un giro alusivo a que los documentos habilitantes allí contemplados pueden utilizarse “alternativamente”, venciendo así la eventual confusión en torno a la exigencia cumulativa de dichos documentos.

El reiterado apartado “Dos” contempla una última excepción circunscrita a la trashumancia de las abejas, tal como se deduce de la exigencia alternativa del “programa de traslados” propio de la especie apícola. Visto que la norma estatal que ampara esta excepción -el artículo 52.3 de la Ley de Sanidad Animal- la configura como restringida a los movimientos de trashumancia, pero no necesariamente de la especie apícola, es conveniente revisar la redacción del inciso inicial de la norma propuesta, fijando con nitidez que la excepción se limita a la trashumancia de abejas.

El apartado “Tres” del artículo único de la norma en proyecto modifica el artículo 16, apartado 1, del Decreto 115/2002, extendiendo a las salidas de ganado -no ya sólo a las incorporaciones- el deber de comunicación a la autoridad. Dado que en el reglamento vigente el precepto de referencia aparece intitulado como “Notificación de incorporación de animales”, procede modificar también la rúbrica transcrita para incluir en ella las salidas de ganado.

Por otro lado, se observa que no se aborda la modificación del anexo IV del actual reglamento, que podría servir ahora como modelo del documento de movimiento, aunque ajustándolo a las características de éste, tal como se describen en el apartado “Dos” del artículo único de la norma en proyecto. Así, habrá de tenerse en cuenta que dicho documento no se utiliza sólo para el “traslado a matadero” (tal como reza ahora el modelo) y que en el mismo deberán estar “cubiertos en su totalidad los apartados correspondientes a origen, reseña y transporte de los animales, así como el CEA de destino”, sin que este último requerimiento, relativo al “Código de Explotación Agraria” de destino, encuentre tampoco un correlativo reflejo en el modelo vigente.

Por ello, debe articularse en la norma que se pretende aprobar un apartado “Cuatro” que modifique el anexo IV del reglamento revisado, incorporando la denominación “documento de movimiento”, y añadiendo en el ordinal 5, a continuación de la referencia al matadero, y para el caso de que el destino del ganado fuere otra explotación, un inciso donde consignar el código de ésta.

IV. Sobre la parte final del proyecto.

En relación con las disposiciones contenidas en el proyecto de Decreto (una disposición derogatoria y una final), el contenido de ambas es, en términos de técnica normativa, el propio de disposiciones de este tipo.

No obstante parece innecesaria, en este caso, la existencia de una disposición derogatoria, máxime cuando en la tabla de vigencias que se incorpora al expediente se dice expresamente que con la aprobación de la

presente norma no se deroga ninguna disposición de carácter general, fuera de las específicamente modificadas.

Por otro lado, una vez aprobada la modificación en trámite, sus previsiones se incorporarán al Decreto modificado, el cual ya contiene una disposición derogatoria general, lo que vuelve a incidir en la innecesariedad de la ahora prevista.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada, y que, una vez atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.