

Expediente Núm. 278/2018
Dictamen Núm. 26/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 24 de enero de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 18 de octubre de 2018 -registrada de entrada el día 25 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Organización y el Funcionamiento del Registro de Explotaciones Ganaderas 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 expositivo que, rubricado como preámbulo, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda, comenzando por la cita de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, que en su artículo 38 establece la necesidad de que todas las explotaciones ganaderas estén registradas en la Comunidad

Autónoma en donde radiquen. En desarrollo de tal previsión se aprobó el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro General de Explotaciones Ganaderas.

En este contexto, al que se incorpora el Reglamento 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a la legislación sobre sanidad animal, “que en su artículo 84 y siguientes regula la inscripción registral de los establecimientos con animales”, se incardinan una serie de disposiciones aprobadas por el Principado de Asturias con anterioridad a la citada normativa estatal y europea -Decreto 11/1990, de 8 de febrero, por el que se regula el Funcionamiento del Registro de Explotaciones Agrarias; Decreto 73/1998, de 3 de diciembre, por el que se regula la Actividad de los Núcleos Zoológicos en el Principado de Asturias; Decreto 115/2002, de 5 de septiembre, por el que se regula el Movimiento Pecuario en el Ámbito Territorial del Principado de Asturias- que necesariamente han de verse afectadas por la novedosa regulación del Registro de Explotaciones Ganaderas del Principado de Asturias cuya organización y funcionamiento ahora se aborda, y ello con el objetivo declarado de evitar duplicidades.

Desde otro punto de vista, se indica en el preámbulo que con la regulación que se propone se da cumplimiento a las exigencias que, en materia de certificación y cesión de datos obrantes en este Registro, se derivan de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Asimismo, “en aras a facilitar que los titulares de explotaciones ganaderas puedan realizar trámites relacionados con la gestión de sus explotaciones por medio de representantes, se crea (...) un Registro electrónico particular de apoderamientos en materia de identificación y registro de ganado”.

Pone fin a la parte expositiva una referencia al título competencial del Principado de Asturias en la materia objeto de regulación.

La parte dispositiva del Decreto comprende trece artículos, todos ellos titulados, que se ocupan sucesivamente del "Objeto y ámbito de aplicación" de la norma -artículo 1-; de las "Definiciones", "Naturaleza", "Adscripción" y "Contenido" del registro -artículos 2 a 5-; de los "Requisitos generales de las explotaciones para su inscripción" -artículo 6-; de los "Criterios de aplicación" -artículo 7-; de la "Inscripción en el Registro" -artículo 8-; de los "Efectos de la inscripción y Libro de registro de explotación" -artículo 9-; de las "Modificaciones" y "Baja" en el Registro -artículos 10 y 11, respectivamente-; de la "Cesión y certificación de datos obrantes en el Registro" -artículo 12-, y del "Régimen sancionador" -artículo 13-, en el que se establece una remisión a la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal.

Completan la parte dispositiva dos disposiciones adicionales -dedicadas, respectivamente, a la "Tramitación electrónica" y al "Registro electrónico particular de apoderamientos en materia de identificación y registro de ganado"-, una derogatoria y dos finales, que versan sobre la "Facultad de desarrollo", la primera, y la "Entrada en vigor", la segunda.

Asimismo, se incluyen en el proyecto de Decreto seis anexos relativos sucesivamente a los datos básicos comunes a recoger por explotación ganadera, al modelo de solicitud de registro de explotaciones ganaderas, a la documentación a adjuntar al formulario de solicitud en función del trámite a realizar -alta o modificación de datos-, y a los modelos de solicitud de exención de la llevanza de libro de registro de explotación, de certificación de los datos obrantes en el registro y de apoderamiento *apud acta* de registro electrónico particular de apoderamientos.

2. Contenido del expediente

El 15 de septiembre de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, a propuesta de la Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal, con el visto bueno del Director General de Ganadería, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.1

de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ordena la publicación de un anuncio de consulta previa para la elaboración de un Decreto por el que se organiza el Registro de Explotaciones Ganaderas del Principado de Asturias y se regula su funcionamiento. Según consta en el certificado emitido el 19 de octubre de 2017 por el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, este anuncio fue objeto de publicación en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias el día 18 de septiembre de 2017, consignándose como plazo para realizar aportaciones el comprendido entre el 19 de septiembre y el 18 de octubre de 2017.

Con fecha 8 de febrero de 2018, la Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal elabora una memoria justificativa de la necesidad de elaborar un Decreto que organice y regule el Registro de Explotaciones Ganaderas del Principado de Asturias.

Ese mismo día, la referida Jefa de Servicio, con el visto bueno del Director General de Ganadería, suscribe una propuesta de resolución para el inicio del procedimiento de elaboración de la citada disposición, encomendando su tramitación a la Secretaría General Técnica.

Mediante Resolución de la Consejera de Desarrollo Rural y Recursos Naturales de 12 de febrero de 2018, se dispone el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración de la norma.

Obra incorporado al expediente, a continuación, un borrador del proyecto de Decreto.

Con fecha 8 de marzo de 2018, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora, en atención a lo dispuesto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, traslada la iniciativa en tramitación a las siguientes entidades y organismos: Asociación de Criadores de Pita Pinta Asturiana, Asociación Gijonesa de Apicultura, Federación de Asociaciones de Apicultores de Asturias, Promiel Asturias, Ascol S. Coop. Ltda., Aseava, Aseamo, Asociación de

Criadores de Ponis de Raza Asturcón, Asociación de Criadores de Oveja Xalda, Asociación de Criadores de Cabra Bermeya, Asociación de Criadores del Gochu Asturcelta y Apicultores Asociados del Principado de Asturias.

Tal y como certifica el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana con fecha 2 de abril de 2018, el proyecto de Decreto en tramitación fue objeto de publicación el día 28 de febrero de 2018, para general conocimiento, en la Sede Electrónica del Principado de Asturias, concediéndose un plazo para formular alegaciones entre el 1 y el 28 de marzo de 2018. En este trámite, con fecha 23 de marzo de 2018 la empresa, S. L., formula una alegación, y el 5 de junio de 2018 la Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal informa sobre el contenido de la misma.

El día 25 de mayo de 2018, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora elabora una "memoria económico-financiera" en la que concluye que "la implantación de los nuevos compromisos derivados del Decreto que se proyecta no representará un incremento neto de los gastos de esta Administración, puesto que los gastos de personal ya se encuentran presupuestados en los distintos organismos implicados, pero sí consumirá horas de trabajo. No obstante, una vez establecidos los procedimientos y desarrolladas las herramientas informáticas cabe esperar una reducción de las cargas administrativas y de los tiempos de tramitación".

A la vista de esta memoria, el 13 de junio de 2018 la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos, emite un informe en el que afirma que "desde el punto de vista presupuestario no hay observaciones que hacer a la propuesta, sin perjuicio de otras consideraciones técnico jurídicas que superan el objeto de este informe".

Consta también en la documentación incorporada al expediente la siguiente documentación: un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, una tabla de vigencias, un informe del análisis del impacto de género de la disposición que se proyecta que incluye un cuestionario relativo a las medidas para eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres

y hombres y un informe de análisis del impacto de la misma en materia de infancia.

Mediante oficio de 26 de julio de 2018, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el proyecto de Decreto en trámite de observaciones. Únicamente las plantea el Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana.

El expediente se completa con un informe, suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora el 6 de agosto de 2018.

Finalmente, el proyecto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el 6 de agosto de 2018, según certifica el 9 de agosto de 2018 la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen”. Consta en la certificación que el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana formula una serie de observaciones al proyecto de Decreto que, tras ser objeto de análisis y admitidas parcialmente por parte del Secretario General Técnico de la Consejería instructora, dan como resultado el texto finalmente sometido a nuestra consideración.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de octubre de 2018, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula la Organización y el Funcionamiento del Registro de Explotaciones Ganaderas del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente tramitado.

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 regula la Organización y el Funcionamiento del Registro de Explotaciones Ganaderas 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 encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y en los artículos 32 a 34 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).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia formalmente mediante Resolución de la titular de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales de 12 de febrero de 2018.

Figuran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de

Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma.

Igualmente, se ha incorporado al expediente un informe sobre el impacto de género, en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género, y una evaluación de impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En el curso del procedimiento se ha sometido el proyecto de Decreto al trámite de audiencia de varias entidades; asimismo, ha sido objeto de publicación en la Sede Electrónica del Principado de Asturias con el fin de recibir aportaciones.

Se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de Decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

La norma proyectada se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones. Finalmente, se ha emitido informe favorable por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre su justificación y legalidad y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y ello a pesar de que existen en el expediente documentos -datados antes de la resolución de inicio formal del procedimiento de elaboración de la norma- que evidencian que el órgano

proponente habría anticipado la tramitación de la reforma proyectada sin contar con la resolución de inicio de la titular de la Consejería instructora, exigida por el artículo 32.1 de la referida Ley. No obstante, el órgano competente ha ordenado el inicio del procedimiento permitiendo con ello la tramitación de lo actuado. Al respecto, este Consejo llama la atención acerca de la necesidad de respetar lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y especialmente la competencia del Consejero o Consejera correspondiente por razón de la materia para disponer el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, por propia iniciativa o a propuesta de los distintos centros directivos de la Consejería.

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"; inciso, este último, que encuadra el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en el marco legal fijado por el Estado.

Precisamente en este marco, y en uso, entre otras, de la competencia exclusiva del Estado en materia de "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica", establecida en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, se aprobó la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, que en el apartado 1 de su artículo 38 dispone que todas las explotaciones de animales deben estar registradas en la comunidad autónoma en que radiquen, y que los datos básicos de estos registros serán incluidos en un registro nacional de carácter informativo. En desarrollo de esta previsión legal, el Estado aprobó, con el mismo carácter básico, y al amparo, entre otros, del título competencial ya señalado, el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro General de Explotaciones Ganaderas.

A la vista de lo expuesto y de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -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.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, es correcta la técnica normativa empleada. No obstante, sería aconsejable reducir la extensión de algunas previsiones, como la contemplada en la disposición adicional segunda, evitando en la medida de lo posible y en aras de dicha simplificación la reproducción del contenido de normas generales que son de directa aplicación, como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

En el artículo 4.3, así como en el 12.1, sería preferible que la referencia que se hace a la Consejería de Medio Rural y Pesca fuera precedida de la matización “entonces”, dada la contingencia que a lo largo del tiempo se viene

dando en la Comunidad Autónoma a la denominación de la competente en materia de ganadería.

En el artículo 8.5, dedicado a la inscripción en el Registro de Explotaciones Ganaderas del Principado de Asturias en los procedimientos iniciados de oficio, se omite toda referencia al establecimiento de un plazo máximo para su resolución, así como a las consecuencias que se derivan del vencimiento del mismo sin que se hubiera dictado y notificado resolución expresa. Por razones de seguridad jurídica, esta omisión debe ser subsanada en los términos de lo establecido en el artículo 25.1 de la LPAC. 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.

Por lo que se refiere a la redacción propuesta para el artículo 12.2, el hecho de que con posterioridad a la remisión de la solicitud de dictamen se haya producido la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, obliga a tomar en consideración la observación formulada a este concreto precepto por parte del Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana con ocasión del debate de este asunto en la Comisión de Secretarios Generales Técnicos; observación que en aquel momento no fue asumida en el texto finalmente sometido a consulta. Teniendo en cuenta el dato apuntado, resulta necesario suprimir la detallada regulación que se efectúa en este artículo 12.2 acerca de las condiciones en las que cabe la cesión de determinados datos públicos obrantes en el Registro. En consecuencia, se propone una nueva redacción para el artículo 12.2 del siguiente o parecido tenor: "El tratamiento de datos obrantes en el REGAPA quedará sometido a la legislación vigente en materia de protección de datos de

carácter personal y de transparencia y acceso a la información pública". 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 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 tenidas en cuenta las observaciones esenciales 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.