



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 26 de enero de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Orden por la que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Canarias (EXP. 480/2017 PO)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Orden por la que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Canarias.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. Por lo que se refiere a la preceptividad del dictamen, debe señalarse en primer lugar que, como indica la parte expositiva del Decreto 292/1993, de 10 de noviembre, por el que se crea el Registro de Explotaciones Ganaderas de Canarias (que el Proyecto de Orden pretende sustituir, como se verá seguidamente), dicha norma reglamentaria se dictó con motivo de la incorporación de Canarias a la Política Agrícola Común, lo que hizo «necesaria la adaptación de la normativa de ordenación y registro de las explotaciones ganaderas, creando un cuerpo legal que refunda anteriores disposiciones y facilite el cumplimiento de las directrices comunitarias, en especial la Directiva (CEE) 102/1992 del Consejo, de 27 de noviembre, relativa a la identificación y registro de animales y el Reglamento (CEE) 3508/1992, del Consejo, de 27 de noviembre, sobre sistema integrado de gestión control de determinados regímenes de ayudas comunitarias».

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

Además y en segundo lugar, ha de tenerse en cuenta lo previsto en el art. 38, apartado 1, de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, de carácter básico, al que hace expresa referencia el Proyecto de Orden en su Introducción, que establece que «todas las explotaciones de animales deben estar registradas en la Comunidad Autónoma en que radiquen, y los datos básicos de estos registros serán incluidos en un registro nacional de carácter informativo»; precepto que fue desarrollado por el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, que establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, y cuyo art. 3 dispone la creación por las Comunidades Autónomas de un registro en el que deberán inscribirse las explotaciones que se sitúen en su ámbito territorial.

Estas consideraciones determinan, pues, el carácter preceptivo de la consulta, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno para solicitarlo, de conformidad con los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, ya citados con anterioridad.

II

Rango normativo de la disposición proyectada y tramitación procedimental.

1. El Proyecto de Orden que ahora se examina encuentra fundamento en el art. 4.1.e) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, aprobado por Decreto 40/2012, de 17 de mayo, que atribuye al titular de este Departamento, entre sus funciones de carácter específico, la creación de los registros agrarios y agroalimentarios establecidos legalmente, así como la regulación del procedimiento de inscripción, modificación y cancelación.

A este respecto, cabe reiterar que por medio del Decreto 292/1993, de 10 de noviembre, se creó el Registro de Explotaciones Ganaderas de Canarias como instrumento que permite el seguimiento, protección y supervisión de la actividad ganadera en su aspecto de control estadístico y sanitario de la explotación y de sus producciones. No obstante, este decreto ha sido recientemente derogado por el Decreto 225/2017, de 13 de noviembre, ante la necesidad, según señala su parte expositiva, de acometer una nueva regulación de la materia debida a los cambios legislativos acaecidos con posterioridad a la aprobación de aquella norma, si bien seguirá siendo de aplicación hasta tanto no entre en vigor el Reglamento por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Canarias (artículo único, apartado 2, del Decreto 225/2017), que, en concordancia con lo señalado en el Reglamento Orgánico, habrá de ser aprobado mediante Orden departamental.

Así pues, no existe obstáculo para la aprobación de la presente Orden, dada la previa derogación en los términos señalados de la norma de superior rango.

2. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden, ha de resaltarse que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) contiene en su Título VI (arts. 127 a 133) la regulación, de carácter básico, relativa al procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. Esta nueva regulación ha entrado en vigor el 2 de octubre de 2016 y resulta pues aplicable al presente proyecto normativo, dado que su procedimiento de elaboración se inició el 29 de junio de 2017, mediante el correspondiente informe de iniciativa reglamentaria. En atención a la aplicación de esta nueva normativa, en la introducción (a modo de Preámbulo) del Proyecto de Orden se ha dado cumplimiento a la exigencia prevista en el art. 129 LPACAP en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, con expresa alusión a los cambios normativos tanto de orden procedimental como sustantivos que hacen necesaria la aprobación de la nueva norma.

Por otra parte, en el procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden se ha dado cumplimiento también a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de acierto y oportunidad del Proyecto de Orden (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), emitido el 29 de junio de 2017 por el Jefe de Servicio de Industrias, Registros y Bienestar Animal de la Dirección General de Ganadería, que incluye los correspondientes informes de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), de valoración del impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias) y de impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica

1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadido por la Ley 26/2015, de 28 de julio), concretando en todos los casos que la norma proyectada no implica impacto alguno en los sectores señalados. Incluye además la Memoria económica [art. 44 de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997], en la que se justifica que la norma no implica aumento del gasto público, al tratarse de una disposición de carácter técnico que se limita a crear y regular el registro de explotaciones ganaderas.

- Informe de 1 de agosto de 2017, de la citada Dirección General, relativo al trámite de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de la norma. Consta en el mismo que, en aplicación de lo previsto en el apartado 1 del art. 133 LPACAP, la propuesta normativa fue sometida a consulta pública, sin que se presentase ninguna aportación por los ciudadanos. Se sometió asimismo a información pública (apartado 2 del art. 133 citado), con igual resultado, y al trámite de audiencia de las asociaciones y entidades afectadas por la norma proyectada (asociaciones de defensa sanitaria de Canarias que se citan en este informe, así como a los Cabildos insulares, Colegios Oficiales de Veterinarios y Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos), sin que se presentaran alegaciones.

- Memoria de simplificación administrativa del Proyecto de Orden, emitida por la citada Dirección General el 10 de agosto de 2017, e informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, de 17 de agosto de 2017 [art. 77.c) del Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, y art. 8.1.b) del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, de fecha 10 de agosto de 2017 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], que concluye que la norma no supone incremento de gasto público ni de medios materiales ni personales, al tratarse de funciones que no conllevan inversiones públicas, por lo que no presenta repercusión ni efectos en los Presupuestos.

- Informe del Jefe de Servicio de Estadísticas Económicas del Instituto Canario de Estadística [art. 5 e) y h) de la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias], de 17 de octubre de 2017, en el que se indica

que el Proyecto de Orden se adecua al Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, así como a las Directrices y Líneas Estratégicas del Anteproyecto del Plan Estadístico de Canarias 2017-2021. Se recomienda asimismo la inclusión de determinados campos en el Registro.

- Informes, de fecha 10 de noviembre de 2017, del Servicio de Régimen Jurídico del Departamento, en los que se analizan las observaciones formuladas por la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios y el Instituto Canario de Estadística

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de 5 de diciembre de 2017 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido objeto de consideración y aceptadas en su mayoría en el informe de legalidad emitido por la Secretaría General Técnica.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas [arts. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], de 13 de diciembre de 2017, que informa favorablemente el texto del Proyecto de Decreto a efectos de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril.

III

Competencia autonómica, estructura y objeto del Proyecto de Orden.

1. Se ejercita con esta actuación normativa la competencia exclusiva en materia de ganadería que a la Comunidad Autónoma atribuye el art. 31.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que habrá de ser ejercida no obstante de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª CE. Ha de tenerse en cuenta también, dado que los datos registrales se emplearán asimismo para fines estadísticos, la competencia que en la materia atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 30.23 del Estatuto de Autonomía.

En la específica materia de ganadería a la que se refiere el Proyecto de Orden, la legislación básica viene singularmente constituida por la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, que, según se indicó anteriormente, establece en su art. 38.1 que «todas las explotaciones de animales han de estar registradas en la Comunidad Autónoma en que radiquen y los datos básicos de estos registros serán incluidos en un

registro nacional de carácter informativo», de donde resulta pues la obligación para las Comunidades Autónomas de la creación de tales Registros. En desarrollo de esta Ley, el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro General de Explotaciones Ganaderas, dispone en su art. 3.3 que las Comunidades Autónomas han de inscribir en un registro las explotaciones que se ubiquen en su ámbito territorial, con los datos que se especifican en la propia norma.

2. Por lo que a la estructura del Proyecto de Orden se refiere, éste consta de una introducción (a modo de Preámbulo), doce artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final.

El articulado propuesto regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma (art. 1), las definiciones (art. 2), la naturaleza del Registro y su adscripción (art. 3), la organización (art. 4), los actos inscribibles (art. 5), el alta en el Registro (art. 6), la modificación de los datos consignados en el mismo (art. 7), la suspensión temporal de la inscripción (art. 8), la baja en el mismo (art. 9), las solicitudes de inscripción (art. 10), los actos de instrucción (art. 11) y la resolución de las solicitudes presentadas (art. 12).

Las tres disposiciones adicionales se refieren, respectivamente, a la inscripción de oficio de explotaciones ganaderas que figuren dadas de alta en el registro de explotaciones ganaderas de Canarias en el momento de entrada en vigor de la Orden, la aprobación de los modelos del Libro de Explotación Ganadera y, finalmente, la habilitación a la Dirección General competente en materia de ganadería para la aprobación de los modelos normalizados.

La disposición derogatoria determina que quedarán derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto a la nueva norma.

La disposición final alude a la entrada en vigor, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

3. El presente Proyecto de Orden tiene por objeto, de conformidad con su art. 1.1, la creación y regulación del Registro de Explotaciones Ganaderas de Canarias (REGAC), de acuerdo con lo previsto en el ya mencionado art. 38 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, como instrumento público que permita disponer de manera permanente y actualizada de toda la información necesaria para el seguimiento, protección, supervisión y desarrollo del sector ganadero de Canarias, así como el empleo de los datos registrales para fines estadísticos.

IV

Observaciones al articulado.

El Proyecto de Orden objeto de este Dictamen se ajusta, en términos generales, a la legislación básica y autonómica de aplicación. Sin embargo, procede realizar las siguientes observaciones:

- Artículo 4, apartados 1.a) y 2.

El apartado 1.a) de este precepto establece los datos generales de la explotación que se incluirán en la Sección 1ª del Registro, que vendrán constituidos *principalmente* por la información que se detalla. En el apartado 2 de este mismo artículo, con igual técnica, indica que las Secciones 2ª y 3ª del Registro contendrán *principalmente* la información que igualmente se señala en el precepto.

Dado que el objeto de la norma proyectada es la creación y regulación del Registro, la información o datos que han de ser objeto de inscripción, deben detallarse en la propia norma, indicando todos y cada uno de los extremos que han de ser incluidos.

En este sentido, el art. 3.3, en relación con el Anexo II, de carácter básico, del Real Decreto 479/2004, establece los *datos mínimos* que han de consignarse en la inscripción, que han de ser respetados en todo caso por la norma autonómica, sin perjuicio de que, por su carácter de mínimos, pueda ésta establecer otros que considere procedentes. En cualquier caso, es esta Orden la norma que ha de determinar *la totalidad* de los que se exigen.

Por otra parte, a la vista del tenor literal del art. 3.3 citado, en las inscripciones en los registros autonómicos han de consignarse todos los *datos mínimos* que figuran el Anexo II del Real Decreto, datos que no se contemplan en su totalidad en este art. 4, apartados 1 y 2, del Proyecto de Orden. Se trata de una exigencia de la normativa básica estatal que puede afectar además a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), por lo que si se quiere mantener la redacción de estos dos apartados debería incluirse un reenvío genérico a esta legislación básica.

- Artículos 7.2, 8.2 y 9.2.

El art. 7.2 establece que la Dirección competente podrá modificar de oficio los datos del Registro, *con conocimiento previo del interesado*.

Los arts. 8.2 y 9.2 disponen que este mismo órgano podrá acordar de oficio, respectivamente, la suspensión temporal y la baja en el Registro, en ambos casos *con conocimiento previo del interesado*.

Tal como está redactada la norma, no se garantiza adecuadamente el derecho que asiste al interesado a alegar y presentar la documentación que, en su caso, considere pertinente en defensa de sus derechos. A ello se une que la modificación, suspensión temporal o baja en el Registro requerirá en todo caso la tramitación del correspondiente procedimiento, por lo que, desde un punto de vista de técnica normativa, procedería que se reemplazara por la alusión a la previa tramitación del procedimiento, con audiencia al interesado.

- Artículo 9.2.a) y b).

En relación con el apartado a) de este precepto, hay que precisar que el fallecimiento del titular no puede ser causa de baja de la explotación en el REGAC, de ahí que, producida tal circunstancia, la Dirección General habrá de otorgar el pertinente trámite de audiencia a los interesados (y no un mero «conocimiento previo») a fin de que se pueda proceder a la inscripción del nuevo titular o titulares.

Por su parte, el apartado b) establece que se podrá acordar de oficio la baja de una explotación en el Registro por el transcurso de más de dos años de inactividad, en los términos del art. 3.7 del Real Decreto 479/2004. Sin embargo, según este precepto básico, se considerará la explotación como inactiva en los casos en que se interrumpa la actividad durante un periodo de un año, añadiendo que, *si transcurren más de dos años desde la consideración de inactividad* sin que la explotación reanude nuevamente su actividad, se procederá a darle de baja en el registro correspondiente. De la normativa básica estatal resulta entonces que la baja requerirá, al menos un periodo de *tres años de inactividad*, plazo que debe ser respetado por la legislación autonómica.

- Artículo 11.1.

Por razones de técnica normativa, la referencia *a la forma establecida en el artículo 75 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, habría de sustituirse por la forma establecida en la legislación de procedimiento administrativo común. Además, el trámite de audiencia, al que se hace expresa referencia, no se contempla en este art. 75 de la Ley 39/2015.

- Disposición final segunda.

Dado que el Proyecto cuenta con una única disposición final, debe suprimirse la referencia a la «segunda».

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Orden por la que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Canarias se ajusta al Ordenamiento jurídico de aplicación. Se realizan, no obstante, determinadas observaciones a la iniciativa reglamentaria.