

BG
1-

DIPUTACION GENERAL DE ARAGON
DPTO. DE DESARROLLO RURAL Y SOSTENIBILIDAD
SERVICIO DE RÉGIMEN JURÍDICO

30 ENE 2017

Entrada N.º 136

Salida N.º

ILMO. SR.

DIPUTACION GENERAL DE ARAGON
DPTO. DE DESARROLLO RURAL Y SOSTENIBILIDAD
D. GRAL. REGIMEN JUR. 1305

25 ENE. 2017

ENTRADA	CALIDA
	224

Visto el "Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos", tengo el honor de informar en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

Primero.- El proyecto de reglamento sujeto al presente informe tiene su origen en la necesidad de introducir modificaciones puntuales en el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos.

Segundo.- Mediante Orden de 16 de mayo de 2016, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de un Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, modifica el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos.

Tercero.- Con fecha 23 de mayo de 2016 se elabora la Memoria del Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos, por parte de la Dirección General de Alimentación Y Fomento

Agroalimentario.

Cuarto.- Con fecha 2 de junio de 2016, el Directos General de Alimentación y Fomento Agroalimentario firma la resolución por la que se anuncia la información pública del Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos.

No constaba en la documentación remitida fotocopia de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón del citado anuncio pero antes de emitirse el presente informe se ha remitido a este centro directivo una copia del anuncio. No consta la certificación que acredite que no se han presentado alegaciones al mismo tal y como se declara en el informe emitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

Quinto.- Con fecha 28 de junio de 2016, el Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal informa favorablemente el Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos. Se acredita mediante acta de la secretaria del Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal.

Sexto.- Con fecha 30 de octubre de 2016 la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad emite informe sobre Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos.

Séptimo.- Con fecha 27 de octubre de 2016 se solicita informe preceptivo a

la Comisión de Comunicación dado que se van a realizar actividades de comunicación corporativa del Gobierno de Aragón en ejecución del Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos.

Octavo.- Con fecha 8 de octubre de 2016 tuvo entrada en este centro directivo petición formulada por Ilmo. Sr. Secretario General Técnico del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, sobre el Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos.

Noveno.- Dada la acumulación de asuntos contenciosos y consultivos en este centro directivo no ha podido ser emitido el citado informe hasta este momento.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

Primera.- Compete a esta Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón la emisión del presente informe a tenor de lo dispuesto en el artículo 50.1,b) de La Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA), y en el art. 3.3.a) del Decreto 167/85, de 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón (B.O.A., nº 1, de 2 de enero de 1986).

Segunda.- La primera cuestión que debemos analizar es la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del proyecto de Decreto. Así, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 23 de abril, establece en su artículo 71 las competencias exclusivas que corresponden a la Comunidad Autónoma, y, en el ámbito de dichas

competencias "la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución". Y, en su apartado.17.^a Agricultura y ganadería, que comprenden, en todo caso: la concentración parcelaria; la regulación del sector agroalimentario y de los servicios vinculados, la sanidad animal y vegetal; la seguridad alimentaria y la lucha contra los fraudes en la producción y comercialización, el desarrollo, la transferencia e innovación tecnológica de las explotaciones agrarias y ganaderas e industrias agroalimentarias; el desarrollo integral del mundo rural." En su apartado 22 "Normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje, que incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas fuentes de contaminación, así como el desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático". En su apartado 53.^a Tiempo libre, que incluye, en todo caso, el fomento y la regulación de las actividades que se lleven a cabo en Aragón y el régimen jurídico de las entidades que tengan por finalidad el ejercicio de actividades de tiempo libre. En el apartado 54.^a Espectáculos y actividades recreativas, que incluye, en todo caso, la ordenación general del sector, el régimen de intervención administrativa y la seguridad y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y establecimientos públicos.

Por otra parte en el Artículo 75. Competencias compartidas, se indica que "la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en las siguientes materias "3.^a Protección del medio ambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas"

En el ámbito autonómico debemos recordar la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón. Y, en su art. 5 ("Carnet de cuidador y manipulador de animales") dispone que:

"1. En aquellos supuestos expresamente previstos en esta Ley, y en las actuaciones para el manejo y sacrificio de animales que reglamentariamente se

determinen, será imprescindible para su desarrollo que la persona que las pretenda ejecutar esté en posesión del carné de cuidador y manipulador de animales.

2. Periódicamente, el Departamento competente en materia de agricultura y ganadería convocará cursos para la capacitación del personal que desarrolle o vaya a desarrollar labores relacionadas con el manejo y sacrificio de los animales. Los cursos tendrán por finalidad formar a sus participantes en la materia de protección y bienestar animal. En el marco de los cursos convocados se desarrollarán pruebas para acreditar la adquisición de los conocimientos en ellos impartidos, cuya superación dará derecho a la expedición del carné de cuidador y manipulador de animales por el Departamento competente en materia de agricultura y ganadería.

3. Reglamentariamente se determinarán tanto las actividades para las que se exigirá la obtención del carné de cuidador y manipulador de animales como las bases de la convocatoria y estructura de los cursos de capacitación, el procedimiento de expedición del carné, su período de validez, caducidad y renovación, y cualesquiera otras cuestiones necesarias para una regulación adecuada de la materia”.

Por último, en la Exposición de Motivos se hace referencia expresa tanto a los preceptos constitucionales y estatutarios y a diferentes normas comunitarias y estatales aplicables al presente supuesto que constituyen el título competencial habilitante, suficiente y adecuado para la aprobación de este proyecto de decreto por el Gobierno de Aragón.

Tercera.- Respecto a la competencia para la aprobación del presente proyecto de Decreto, la propia Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón en su D. Final Tercera dispone que:”Se faculta al Gobierno de Aragón a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley”. Y ello sin perjuicio de que dicho órgano tenga atribuida la potestad reglamentaria originaria de la Comunidad Autónoma de Aragón por el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía y del artículo 12.10 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Pero además de la competencia para aprobar la disposición de referencia, también hemos de analizar a quién correspondería elaborar y proponer la aprobación el presente Proyecto de Decreto y proponer al Gobierno su aprobación.

Con relación a este Proyecto de Decreto debemos señalar que la competencia corresponde al Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad ya que fue el que promovió, cuando se denominaba el Departamento Agricultura y Alimentación, la aprobación del Decreto cuya modificación se pretende. El Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad es el competente en la materia comprendida en el mismo si bien con diferente alcance competencial dada la normativa comunitaria, estatal y autonómica vigente aplicable al régimen jurídico de la homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos. Asimismo, tal competencia del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad viene corroborada por el artículo 47 de la Ley 2/2009 del Presidente y del Gobierno de Aragón, de los que se deduce que las mencionadas elaboración y propuesta corresponden al Departamento competente por razón de la materia. En este caso, se trata de una cuestión de protección animal, de manera que la competencia material corresponde a dicho Departamento.

Cuarta.- Respecto al procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto, y partiendo de la premisa de que se trata de una disposición administrativa de carácter general, deberá ajustarse a lo establecido en los artículos 47 y siguientes de la ya citada Ley 2/2009, debiendo efectuar al respecto una serie de consideraciones:

A) En primer lugar recordar que en su reciente Dictamen 22/2015, el supremo órgano consultivo del Gobierno de Aragón señala que: "Este Consejo Consultivo viene destacando que "el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, como todo procedimiento, tiene unas finalidades concretas y complementarias: garantizar el acierto de la regulación proyectada, permitir la participación de los interesados y posibilitar el conocimiento de las razones de la actuación y su control. Los distintos trámites, si han de tener sentido, no son obstáculos a superar, sino que han de servir a estas finalidades. Y la memoria tiene especialmente por objeto exponer, en primer lugar, la necesidad de la nueva norma, y tras ello, las razones de la concreta regulación proyectada, justificando las soluciones escogidas, su alcance y su sentido" (Dictamen 186/2014). Difícilmente puede considerarse que en el presente caso ha cumplido su misión: no encontramos sino unas vagas consideraciones sobre unos innominados problemas de organización y coordinación, y una declaración sobre el "firme compromiso con los valores y las exigencias de la igualdad formal y material

entre las personas con independencia de su sexo”.

B) En segundo lugar, hemos de señalar desde el punto de vista formal, que el presente Proyecto de Decreto, debe incluir la correspondiente Memoria Justificativa exigida por el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, que habría de exponer la “necesidad de la promulgación de la norma”, “su forma de inserción en el ordenamiento jurídico”, dentro de la cual habrían de incluirse los títulos competenciales previstos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía que habilitan a la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia (a los que ya nos hemos referido), así como la valoración “del impacto social de las medidas que se establezcan en la misma”. Dicha memoria consta y fue emitida con fecha 23 de mayo de 2016.. En ese sentido, la Memoria Justificativa que debe acompañar al Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos “debe reflejar la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico y el impacto social. Se trata de una memoria breve pero que cumple con la normativa vigente.

C) No se incluye en el expediente una Memoria Económica que contemple una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación, tal como exige el mismo artículo 48.3, si bien es cierto, que el proyecto de Decreto no implica un incremento de gasto y que en la memoria justificativa existe una referencia a esta materia. No obstante, de acuerdo con lo señalado en el Dictamen 181/2012, de 19 de diciembre, del Consejo Consultivo de Aragón, concretamente en su Consideración Jurídica Tercera, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuestos vigente concretamente en su artículo 13 de la Ley 9/2012, de 27 de diciembre, se exige “a todo proyecto normativo una memoria económica en la que se ponga de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en la que se financiarán los gastos derivados de la nueva norma, así como un informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública que no figure incluido en los trámites del procedimiento remitido”. Además, la exigencia del mismo sigue establecida por el artículo 15.1 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016 (“Reglas sobre los proyectos normativos y acuerdos que contengan compromisos financieros”), hoy vigente aunque dada la situación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

D) El presente Proyecto de Decreto sujeto a informe debe ser sometido al dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón debemos indicar que:

- a) El art. 58.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón configura al Consejo Consultivo de Aragón como el supremo órgano consultivo del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- b) La Ley 1/2009, 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón ha procedido al desarrollo del artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Dicha ley en su artículo 15.3 exige dictamen preceptivo sobre "proyecto de reglamento, ejecutivos y sus modificaciones" y, el artículo 16 contempla como dictamen facultativo "los proyecto de reglamento de naturaleza organización o de orden interno". De la Ley 1/2009, de 30 de marzo, se deduce que la Comunidad Autónoma de Aragón existe al menos dos tipos de reglamentos (ejecutivos y de organización) siguiendo los concepto tradicionales de la jurisprudencia y de la doctrina científica.
- c) El proyecto de Decreto sujeto a informe estimamos que debe considerarse como un reglamento ejecutivo dado el contenido de la materia regulada. No puede considerarse este proyecto, pese a su escasa extensión, como un reglamento de organización y menos como un reglamento independiente o de necesidad. Este tipo de reglamento admitido con ciertas dudas tanto por la jurisprudencia como por la doctrina científica puede admitirse en supuestos excepcionales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. En definitiva la regulación las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos es un reglamento de ejecutivo ya que:
 - Desarrolla la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón
 - Desarrolla diversas normas de Derecho Comunitario y estatales citadas en la Exposición de Motivos.

El presente Proyecto de Decreto es una disposición de carácter general elaborada en el ejercicio de la potestad reglamentaria derivada de las competencias exclusivas y compartidas atribuidas a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente previstas en los artículos 71.17 y 75.3 del vigente Estatuto de Autonomía ya indicados en el presente informe.

En este apartado procede analizar si se trata de un Reglamento ejecutivo que deba someterse al dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón en los términos previstos en el artículo 15.3 de la Ley 1/2009 de 30 de marzo. De acuerdo con la doctrina recogida en el Dictamen 181/2012, ya citado, toda disposición administrativa de carácter general que tiene efectos fuera del ámbito de la Administración Pública tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo. Dicha doctrina tiene a su favor una importante pero no unánime jurisprudencia del Tribunal Supremo. No obstante se puede mantener que, aún siendo un reglamento con relativos efectos externos al ámbito de la propia Administración Pública, no se trata de un auténtico reglamento ejecutivo por cuanto no procede al desarrollo de ninguna norma con rango de ley del Estado o de la Comunidad Autónoma ni tampoco deriva de una norma de derecho comunitario. No obstante, el concepto de reglamento ejecutivo, como disposición administrativa de carácter general que tiene efectos fuera de ámbito propio de la Administración Pública obliga a solicitar el preceptivo dictamen.

En este sentido también procede recordar el contenido del Fundamento de Derecho Segundo de la Sentencia 81/2013, de 12 de febrero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que dice: "Este Tribunal se ha pronunciado sobre la cuestión en Sentencia de 7 de febrero (JUR 2009/3312) en la que se resumía la doctrina aplicable al caso y en concreto se dirimía cuando estamos en presencia de un Reglamento ejecutivo. Se decía en la citada Sentencia que:

"Aduce la recurrente, como primer motivo impugnatorio, que la Disposición impugnada incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.2) de la Ley 30/1992, en relación con lo determinada en el artículo 56 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la redacción dada por la Ley 11/2000, y ello al considerar que se trata de un Reglamento ejecutivo, por lo que era obligado someterlo al dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón.

Ha de partirse de que el artículo 56 del vigente Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, -ahora Ley 2/2209- dispone, en su apartado 1.b) que en el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón y dentro de lo preceptuado en cada caso por el ordenamiento jurídico aplicable, la Comisión Jurídica Asesora emitirá dictamen preceptivo sobre: ... b) Los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta

estatal o autonómica, o de una norma comunitaria, así como sus modificaciones. De lo que resulta la obligatoriedad del referido dictamen por dicho órgano consultivo tratándose de Reglamentos ejecutivos, como, por otra parte, venía exigiéndose, si bien del Consejo de Estado, hasta la creación de aquel órgano por la citada Ley 1/1995, y ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

La cuestión se centra, por tanto, en determinar si el Decreto impugnado es o no encuadrable en el referido concepto de reglamento ejecutivo, para lo que forzoso es acudir a la doctrina jurisprudencial que lo ha venido delimitando, y de la que es exponente la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 1996 (RJ 1996, 6363), en la que se declara que "la jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial "completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS de 16 de junio de 1989 (Sala Especial del art. 61 LOPJ, el artículo 22.3 LOCE "que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes", cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento. Añadiendo el Alto Tribunal en dicha sentencia que "ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término "ejecución de leyes" teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión en la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado unos reglamentos específicamente "ejecutivos" porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia

ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad."

Y, también procede recordar la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013, (La Ley 52095/2013), en su Fundamento de Derecho Cuarto cuando dispone que: "El número 2 del artículo 24 de la Ley del Gobierno, Ley 50/1.997, de 27 de noviembre, requiere expresamente en el procedimiento de elaboración de los proyectos de reglamentos "el dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos". Es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional. Los supuestos en que deberá ser oída la Comisión Permanente del Consejo de Estado en este procedimiento de elaboración de reglamentos se expresan en los números 2 y 3 del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo 3/1980, de 22 de abril, ya citada.

Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley. Se excluyen, por el contrario, los reglamentos independientes, y de igual modo se excepcionan de este dictamen los reglamentos de organización.

Dada la trascendencia de este trámite cuya ausencia el Tribunal Supremo siempre considera causa de nulidad de pleno derecho cuando se trata de uno de los supuestos en que el mismo es preceptivo, conviene recordar la jurisprudencia de esta Sala que impone la necesidad de reiterar la consulta cuando con posterioridad al inicial dictamen se introduzcan en el proyecto inicial modificaciones sustanciales.

Así lo expresan las sentencias como las de 17 de enero y 19 de junio de 2.000, recursos n.º 740/1.997 y recurso n.º 90/1.999, respectivamente, y 12 de febrero de 2.002, recurso n.º 158/2.000 que expresan "que en el presente caso, se trata de precisar la exigibilidad del trámite, en el supuesto de que informado un

proyecto de norma reglamentaria por el Consejo de Estado, tras su recepción, se introduzcan nuevas modificaciones o adiciones al mismo. Y, a este respecto ha de tenerse en cuenta que, conforme reiterada jurisprudencia de esta Sala (SSTS de 22 de febrero de 1988, 27 de noviembre de 1995, 14 de octubre de 1996 y 28 de enero de 1997, entre otras), solo cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo no son sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia y examen por el Consejo de Estado; de manera que es entonces cuando las discordancias entre el proyecto inicial, objeto de audiencia y dictamen, y el texto definitivo no son determinantes de la nulidad de la norma aprobada”.

En el informe de las Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad también, de forma correcta, se considera que el mismo es un reglamento de ejecutivo. Por todo ello es por lo que, a nuestro juicio, es preceptivo, sin ninguna duda, el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón.

E) Se tramitado el trámite de información pública si bien es necesario acreditar de forma fehaciente que en el mismo no se ha producido ninguna alegación lo cual no resulta extraño si atendemos a su contenido.

F) Sin embargo, en el expediente tramitado parece presuponerse que el trámite de audiencia no sería necesario, al haberse practicado el de información pública, como si este trámite sustituyera a aquel. Ciertamente, el vigente artículo 49.2 LPGA dispone que “El trámite de audiencia podrá ampliarse con el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma, pudiendo dicha autorización figurar en la propia resolución que inicia el procedimiento. La información pública se practicará a través del "Boletín Oficial de Aragón", durante el plazo de un mes. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática.». Este texto, introducido por el artículo 23 del Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas incorpora al ordenamiento jurídico aragonés en cierta forma la doctrina del Consejo Consultivo. Así, el propio Consejo Consultivo, en su Dictamen 22/2015 ha venido señalando que la recta interpretación de este artículo, a la luz de lo dispuesto en el citado artículo 105 a) de la Constitución y el artículo 84 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de la Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común, es la de que el trámite de audiencia puede ser complementado, pero no sustituido, por el de información pública. Así, hemos señalado reiteradamente sí, hemos señalado reiteradamente que nos encontramos

ante trámites conceptual y jurídicamente distintos, “que no pueden confundirse, ni entenderse cumplido uno por el mero hecho de haber tenido lugar el otro” (dictamen 46/2014), pues una cosa es la audiencia a los afectados y otra la información pública que se dirige de forma indiscriminada a todos los ciudadanos. También hemos señalado la importancia de esta información pública (por ejemplo, en los dictámenes 20/2014 y 46/2014), pues aunque nuestro vigente art. 49.1 LPGA no la imponga preceptivamente, los informes, las Directivas y Recomendaciones comunitarias vienen aconsejando propia Ley 2/2011, de Economía Sostenible, en su artículo 5.2 ha venido a disponer que las Administraciones Públicas “prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, justificando entre otros los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma. Para ello pondrán a disposición de los interesados todos los canales de comunicación necesarios, especialmente a través de medios telemáticos, y asimismo aportarán la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas” Pero en todo caso, lo que resulta “esencial es el trámite específico y expreso de audiencia de los interesados. Es un trámite exigido por la legislación básica del procedimiento administrativo común (artículo 84 de la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Es oportuno y conveniente recordar que el artículo 105. a) de la Constitución Española de 1978 establece que “La ley regulará... la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”. Estamos, pues en presencia de la participación en la elaboración de reglamentos como un valor y norma constitucional, con la interposición del legislador” (dictamen 158/2014). Por ello hemos señalado que “si la Administración puede identificar sin un ímprobo esfuerzo y sin un coste desmedido a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que representen a los ciudadanos cuyos intereses se vean afectados por la norma reglamentaria en elaboración y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la misma debe conferir necesariamente un específico y expreso trámite de audiencia, so pena de que pueda calificarse su omisión como un vicio del procedimiento administrativo de elaboración del reglamento, que acarree la sanción de nulidad radical del reglamento (artículo 62.1.e) de la Ley estatal de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

del Procedimiento Administrativo Común”(dictámenes 43/2014 y 158/2014). De este modo, únicamente en aquellos casos en los que no puedan identificarse asociaciones o entidades interesadas, o en los supuestos en que “las asociaciones y organizaciones que pudieran hallarse interesadas su tramitación no disponen de un interés que conecte de manera directa con los contenidos del proyecto tramitado, se presenta congruente y razonable, tal y como prevé el citado art. 49 LPGA, el hecho de sustituir el trámite de audiencia por el de información pública”(dictamen 160/2014) En definitiva, audiencia e información pública son dos trámites jurídicamente distintos; la información pública es altamente recomendable, pero la audiencia a los interesados es un trámite esencial; y el artículo 49.2 LPGA debe interpretarse en el sentido de que el trámite de información pública puede complementar al de audiencia, pero no sustituirlo, salvo en aquellos casos en los que no sea posible identificar a los destinatarios de la audiencia (dictamen 186/2014). No parece ser éste el caso: basta con pensar, por ejemplo, en los Colegios Oficiales de Médicos (el de Huesca ha comparecido en la información pública, de los otros nada sabemos) o los Colegios Oficiales de Enfermería, como entidades que cuyos miembros se ven afectados por la disposición que nos ocupa; o, por ejemplo, en asociaciones de pacientes cuya existencia conste a la Administración. Por tanto, la ausencia de toda constancia documental de la realización del trámite de audiencia (con independencia de la existencia de un trámite de información Pública es un vicio de legalidad que necesariamente habrá de ser corregido”.

En los mismo términos podemos encontrar la doctrina recogida en el Dictamen 20/2015, de 27 de enero, relativo al Proyecto de Decreto por el que se regula el Catálogo de Árboles Singulares de Aragón y se establece su protección (C.J. Segunda, apartado c).

Es evidente que con la doctrina recogida en este dictamen se produce un cambio de criterio respecto de los criterios hasta ese momento mantenidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en la consideración del trámite de audiencia. Aunque podemos realizar una consideración derivada de un hecho como es el conocimiento del Proyecto por parte de las asociaciones y organizaciones afectadas por la existencia del informe emitido por Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón

“1. Se crea el Comité Consultivo para la Protección y

Bienestar Animal como órgano de consulta y asesoramiento adscrito al Departamento competente en materia de agricultura y ganadería.

2. El Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal llevará a cabo sus funciones de consulta y asesoramiento a través de las siguientes actuaciones: Emitirá los informes y realizará los estudios que le soliciten el Gobierno de Aragón y los Departamentos de la Administración autonómica. Emitirá informe sobre los proyectos de disposiciones reglamentarias que se elaboren en desarrollo de esta Ley y sobre los proyectos normativos que puedan afectar al contenido de la misma.

Y, en el Artículo 9. ("Organización y funcionamiento del Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal"): El Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal estará compuesto por los siguientes miembros:

a) El director general con competencia en materia de sanidad, protección y bienestar animal, que será su Presidente.

b) El jefe de servicio con competencia en materia de sanidad, protección y bienestar animal, que será su Vicepresidente.

c) Quince vocales de reconocida experiencia y conocimientos en la materia, teniendo la siguiente procedencia: Cuatro representantes, uno por cada uno de los Departamentos que tengan la competencia sobre las siguientes materias: espectáculos públicos, agricultura y ganadería, sanidad y consumo y medio ambiente. Un profesional experto en bienestar animal. Un profesional experto en investigación biomédica y experimentación animal. Tres representantes de las Cámaras Agrarias de Aragón, uno por cada Cámara Agraria Provincial. Dos representantes de las asociaciones de protección y defensa o estudio de los animales. Un representante de las organizaciones empresariales aragonesas. Un representante de los sindicatos de trabajadores más representativos en Aragón. Un representante de las asociaciones de protección y defensa de la naturaleza. Un representante de las asociaciones de municipios y/o provincias de Aragón.

d) Un funcionario licenciado en Derecho del Departamento competente en materia de agricultura y ganadería actuará como

secretario, con voz pero sin voto.

2. Los vocales y el secretario serán nombrados por acuerdo del Gobierno de Aragón del siguiente modo:

a) Los vocales representantes de los Departamentos, a propuesta de los respectivos Departamentos.

b) Los vocales que deben ser profesionales expertos, a propuesta de la Universidad de Zaragoza.

Para el resto de los vocales se estará a la propuesta de sus respectivas corporaciones, asociaciones u organizaciones. Para efectuar las propuestas de los vocales señaladas en este apartado, cuando sea necesario, tendrá lugar una reunión, previa citación, del Departamento competente en materia de agricultura y ganadería.

d) El secretario del Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal será designado por el consejero competente en materia de agricultura y ganadería.

3. El cese de los vocales y del secretario del Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal se producirá por acuerdo del Gobierno de Aragón, previa propuesta de los órganos y entidades a los que representan.

4. El mandato de los miembros del Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal será de cinco años, procediéndose a su renovación transcurridos éstos.

5. Reglamentariamente se determinarán las reglas de organización y funcionamiento del Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal.

Por ello para evitar un dictamen contrario del Consejo Consultivo por cuestión del procedimiento debería abrirse un trámite de audiencia.

G) También consta la emisión de informe por la Secretaría General Técnica del Departamento afectado por el presente proyecto, exigido por el artículo 50 de la Ley 2/2009, de fecha 6 de abril de 2016.

H) De acuerdo con lo previsto en el art. 8.2 de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón es preceptivo el informe del Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal y consta en el expediente.

Quinta.- Es obligado señalar que dado la fecha de iniciación del presente procedimiento, 16 de mayo de 2016, no es de aplicación el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley previsto en la hoy vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de la Administración Pública ("De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar normas con rango de ley"). El procedimiento previsto en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, constituye legislación básica en la materia y obligaría a realizar nuevos trámites en el procedimiento.

Sexta.- También, de acuerdo con la reciente Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, debe valorarse en todo procedimiento de elaboración de un proyecto normativo lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la misma pero no resultan de aplicación directa al presente anteproyecto de ley dada la materia que regula que no limita una actividad económica existente sino que posibilita la ampliación de actividades por los titulares de las autorizaciones. No obstante, debe indicarse expresamente en la memoria.

Séptima.- En la elaboración de este proyecto de ley no se ha tenido en cuenta la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, concretamente en artículo 2,i ("Principios generales") que recoge "El principio de calidad normativa, ejerciendo la iniciativa normativa de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, simplicidad, efectividad y accesibilidad" y el artículo 15, d sobre la información de relevancia jurídica donde se incluyen "los proyectos de reglamento, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos"

Octava.- La importancia del procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general es una constante en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. A modo de ejemplo podemos recordar estas recientes sentencias:

A) La Sentencia de 5 de mayo de 2015 dictada por la Sección 5ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en recurso nº 1559/2013 (LA LEY 51392/2015),

(ROJ: STS 1839/2015 - ECLI:ES:TS:2015:1839).” En esta, parte el Alto Tribunal del artículo 82 de la entonces vigente Ley 30/1992) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, diciendo que *“a efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.”* Puntualiza la misma Sentencia que *“ los informes preceptivos constituyen una garantía del interés general y de la bondad de las resoluciones, según la normativa del procedimiento administrativo.”* y, con transcripción de Sentencias anteriores viene a argumentar que *“ los vicios procedimentales como los denunciados, en el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, acarrear, de concurrir, la nulidad de pleno derecho del reglamento en cuestión, dada la naturaleza sustancialista que los defectos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales tienen, conforme a lo establecido en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)), según el cual son nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución y las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior ”.*

B) A esa función de garantía que se acaba de referir hace también mención la Sentencia de 23 de enero de 2013 (LA LEY 1373/2013) dictada por la Sección 6ª de la misma Sala en recurso nº 589/2011, (ROJ: STS 263/2013 - ECLI:ES:TS:2013:263), al exponer que *“Constituyen estos informes una garantía procedimental establecida para la elaboración de las disposiciones generales que se justifica en la finalidad de contribuir al acierto y legalidad del texto que se aprueba, propiciando que se tengan en cuenta todos los puntos de vista desde el que la cuestión objeto de regulación puede ser analizada y enriqueciendo dicha disposición mediante las observaciones de los sectores, personas o entidades consultadas, por estar afectados los intereses por ellos representados.”*

C) También a esa misma función alude la Sentencia de 18 de enero de 2013 (LA LEY 500/2013) dictada por la Sección 5ª también de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en recurso nº 108/2013, (ROJ: STS 108/2013 - ECLI:ES:TS:2013:108), en la que se sostiene que *“la funcionalidad de los informes preceptivos, por mucho que no se caractericen como vinculantes, es contribuir a garantizar la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición en curso de aprobación, finalidad esta que le lleva a calificar como “inaceptable” la “forma de razonar” que estima que la circunstancia de que no conste que los informes*

preceptivos fueran realmente requeridos y emitidos su eventual omisión carece de relevancia al no tratarse de informes vinculantes, entendiendo el Alto Tribunal, que *“De asumirse este argumento, únicamente habría que pedir en los procedimientos administrativos los informes expresamente caracterizados como vinculantes, pues, apurando el razonamiento, si al fin y al cabo el informe, por no ser vinculante, no tiene por qué ser seguido, no hay por qué pedirlo. (...) por lo que no cabe prescindir de ellos so pretexto de su carácter no vinculante, no sólo porque siendo como son preceptivos, de este dato deriva que su petición es obligatoria por principio, sino también porque esa preceptividad no es fruto de un exacerbamiento de las formalidades burocráticas sino garantía del buen hacer de la Administración y en definitiva del buen gobierno.”*

Como se dice en la precitada Sentencia de 5 de mayo de 2015 *“Igualmente conviene recordar que según nuestra Sentencia de 18 de mayo de 2009, los actos administrativos pueden ser ilegales por nulidad (artículo 62.1 de la Ley 30/92) o por simple anulabilidad (artículo 63), pero las disposiciones generales no son nunca anulables sino nulas de pleno derecho, ya que el artículo 62.2 de la Ley 30/92 dispone la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren las leyes u otras disposiciones de rango superior, sin distinción de valoración formal o material.”* Determinando por su parte la también citada Sentencia de 23 de enero de 2013 que conforme a nuestra jurisprudencia *“la expresión “disposición legal” debe entenderse en sentido amplio, comprendiendo por tanto también las normas reglamentarias”*.

D) La reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2016 (La Ley 2319/2016) en su FD Tercero recuerda la importancia de la memoria de análisis normativo y la memoria económica en el procedimiento de elaboración de reglamentos.

Novena.- Por lo que se refiere a la forma de redacción del proyecto de Decreto, se entiende se ha efectuado la misma de manera correcta y clara y por lo tanto, se adecua a las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón aprobadas el 28 de mayo de 2013 y publicadas por la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón (BOA número 119, de 19 de junio) La Exposición de Motivos cuenta con tal nominación, tal y como se establece en la directriz 10 DTN.

Debemos realizar una serie de precisiones en relación con la Exposición de Motivos. La misma se ajusta a las DTN ya que la norma, por cuanto se

procederá, en su caso, a ser aprobada por las Cortes de Aragón comienza indicando los preceptos del Estatuto de Autonomía de Aragón aplicables a los que ya hemos hecho referencia. Además las referencias a normas básicas, directriz 52, en concreto el Estatuto de Autonomía de Aragón, se realiza sin necesidad de indicar el año de aprobación, ni incluir referencia a la Ley Orgánica de aprobación, en el segundo.

De igual forma al tratarse de una ley aragonesa se indica en primer lugar la competencia autonómica para reseñar, con posterioridad, la competencia de la Unión Europea en la materia que ha dado lugar a una serie importante de normas de derecho comunitario. La ausencia, en la fecha en que se redacta este informe, de legislación básica del Estado en esta materia podría incluirse en la misma.

En cambio también de acuerdo con la 13 DTN debería hacerse una pequeña referencia al procedimiento de elaboración del anteproyecto que debe figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula aprobatoria.

Décima.- El proyecto de proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas de homologación de curso de formación de los cuidadores y manipuladores, de los adiestradores de de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos consta de un artículo único, una disposición transitoria una y disposiciones finales.

A) Artículo Único.

Nada que reseñar dado que modifica adecuadamente tres artículos. Incorpora una D: Final Tercera, se suprime un epígrafe en el Anexo IV y se sustituye el anexo VIII por el anexo del Proyecto. del Decreto 239/2008, de 16 de diciembre del anteproyecto que regula tres materias diferentes.

B) Disposición transitoria.

Entendemos que la propuesta de texto realizada en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad mejora la redacción del mismo y debe incorporarse.

C) Disposición final única. Entrada en vigor.

Nada que objetar.

Como sugerencia, dado el contenido de la reforma entendemos que convendría estudiar la posibilidad de introducir la utilización de la declaración responsable y la comunicación, incluso a expensas del futuro desarrollo reglamentario por el consejero competente en materia de bienestar y protección animal, dado lo dispuesto en el art.69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Es todo lo que cabe informar con arreglo a Derecho. No obstante, V .I. resolverá.

Zaragoza, a 24 de enero de 2017.

EL LETRADO-JEFE DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN



Fdo.: Manuel Guedea Martín.

The image shows a circular official stamp from the Government of Aragon, Department of Presidency, General Directorate of Legal Services. The stamp is partially obscured by a handwritten signature in black ink. The text on the stamp includes 'GOBIERNO DE ARAGON', 'DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA', 'DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS', and 'COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON'.

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TECNICO DEL DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD.**

