



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 232/2013

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de septiembre de 2013, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agricultura y Agua (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 5 de abril de 2013, sobre Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas de la Región de Murcia (expte. 127/13), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha indeterminada la Dirección General de Ganadería y Pesca elabora un primer borrador de Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas de la Región de Murcia.

**SEGUNDO.-** El 14 de julio de 2008 se somete el texto a la consideración del Consejo Asesor Regional Agrario, sin que conste en el expediente el resultado de dicha consulta.

**TERCERO.-** El 22 de julio de 2010 la Dirección General de Ganadería y Pesca remite el expediente de elaboración reglamentaria a la Vicesecretaría de la Consejería de Agricultura y Agua para que continúe su tramitación. El expediente consta de la siguiente documentación:

- Propuesta del titular de la Dirección General de Ganadería y Pesca al Consejero de Agricultura y Agua para la tramitación del texto como Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno.

- Informe del Servicio de Sanidad Animal en el que, tras analizar el marco normativo del sector, afirma que es necesario establecer una nueva regulación regional, complementaria de la estatal, que establezca los requisitos necesarios para la inscripción de las explotaciones avícolas y sus modificaciones posteriores (ampliaciones, cambios de orientación productiva, cambios de titularidad y baja de la explotación en el Registro). Asimismo, se afirma que el Proyecto establece el modelo de "libro de registro de explotación avícola", el sistema de identificación de las aves en la Región de Murcia y se fijan las condiciones mínimas de ubicación e infraestructura zootécnico-sanitaria. El informe realiza, asimismo, una suficiente exposición de las justificaciones de las principales alternativas normativas que se plasman en el Proyecto.

Se afirma, también, que el texto ha tenido ya cuatro borradores diferentes (sólo hay uno de ellos en el expediente) y que se sometió a las asociaciones agrarias más representativas del sector (COAG-IR, ADEA-ASAJA, UPA y FECOAM), a diversas empresas avícolas integradoras con actividad en la Región de Murcia y al Colegio Oficial de Veterinarios.

Las alegaciones presentadas por COAG-IR, UPA y cuatro de las empresas consultadas, así como las efectuadas por la Federación Empresarial de Agroalimentación de la Comunidad Valenciana (FEDACOVA) y la Organización Interprofesional de la Avicultura de Carne de Pollo del Reino de España (PROPOLLO) -las dos últimas no consultadas-, son objeto de valoración, asimismo, en el informe del Servicio de Sanidad Animal, que acepta algunas de ellas, rechazando el resto de forma motivada.

Las principales alegaciones versan sobre la forma de medir la distancia entre explotaciones, las limitaciones de capacidad de éstas, personas responsables (titular de la explotación vs titular de las instalaciones), requisitos para la habilitación de veterinarios, definición de "empresa integradora", etc.

Señala el informe que las alegaciones admitidas han dado lugar a la redacción de un nuevo borrador, el quinto.

- Informe de la Asesora de Apoyo Jurídico de la Dirección General que asume la iniciativa normativa, que considera ajustado a derecho el contenido del Proyecto.

- Informe sobre el impacto por razón de género.

**CUARTO.-** El 30 de noviembre de 2010, el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias (CAROPA) informa favorablemente el Proyecto.

**QUINTO.-** El 13 de enero de 2011 emite su preceptivo informe el Servicio Jurídico de la Consejería impulsora, formulando observaciones de índole formal y de técnica normativa, así como sobre el contenido material del Proyecto. Entre estas últimas, efectúa indicaciones y sugerencias relativas a la diferencia entre autorización e inscripción registral, a la definición de titular de las instalaciones, su limitación al propietario de éstas y su relación con el titular de la explotación en el ámbito de las gestionadas en régimen de integración, a la autorización o habilitación de veterinarios, al Registro Regional de Explotaciones Avícolas y Salas de Incubación de la Región de Murcia (REASI), al procedimiento de autorización de nuevas explotaciones (instancia y documentación a aportar), a la regulación de los cambios de orientación productiva y de titularidad de las explotaciones, a la extinción de las autorizaciones, al Libro de Registro de Explotación Avícola (datos esenciales, modelo y entrega a los ganaderos), a las inspecciones, al régimen sancionador y al transitorio.

**SEXTO.-** El 29 de julio, el Servicio de Sanidad Animal emite informe valorativo de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico, asumiendo sólo algunas de ellas y rechazando las restantes, singularmente las relativas a la inclusión del poseedor temporal de las instalaciones junto a su propietario como "titular de la instalación". Se justifica, asimismo, la inclusión en el Proyecto de una Disposición final modificativa del Decreto 14/2008, de 25 de

enero, por el que se establece la ordenación de las explotaciones cunícolas de la Región de Murcia, para su adaptación a una reforma habida en la normativa básica aplicable a dicho sector ganadero.

Se incorpora al expediente un nuevo borrador del Proyecto que incorpora las observaciones del Servicio Jurídico asumidas por el Servicio de Sanidad Animal y la indicada disposición final modificativa.

**SÉPTIMO.-** El 11 de octubre se recaba el parecer del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, que emite su Dictamen el 31 de enero de 2012. En él valora positivamente el Proyecto, si bien realiza diversas observaciones de calado tanto a su conjunto como al articulado.

**OCTAVO.-** Con fecha 6 de noviembre de 2012 el Servicio de Sanidad Animal valora las observaciones formuladas por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, asumiéndolas o rechazándolas, mediante informe en el que sostiene la permanencia de la figura del titular de las instalaciones en la configuración dada por el Proyecto, admite la utilización de la comunicación previa para el cambio de titularidad de la explotación, adapta la exigencia de diversa documentación a la normativa sobre simplificación documental y pondera de forma individualizada las indicaciones particulares del aludido Consejo al articulado del Proyecto.

La incorporación al texto de las observaciones asumidas determina la elaboración de un nuevo borrador del Proyecto.

**NOVENO.-** El 16 de noviembre el Servicio Económico y Presupuestario, con el visto bueno de la Vicesecretaría de la Consejería impulsora, emite informe económico, según el cual la implantación de las medidas previstas en el futuro Decreto no conlleva repercusión económica alguna pues el volumen de expedientes que genere su aplicación y la ordenación de las explotaciones avícolas será atendido con los medios ya disponibles en la Consejería.

**DÉCIMO.-** Recabado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se emite el 21 de enero de 2013 en sentido favorable al Proyecto, sin perjuicio de las observaciones formuladas, que afectan a la técnica normativa y al procedimiento. Del mismo modo, se manifiesta el parecer favorable de la Dirección a mantener el trámite previo de idoneidad de los terrenos, y estima que el procedimiento de autorización debería poder iniciarse no sólo por el propietario del terreno, sino también por cualquier persona que acredite facultades suficientes para la finalidad de la solicitud.

**UNDÉCIMO.-** El 15 de marzo, el Servicio de Sanidad Animal evaca informe valorativo de las observaciones formuladas, asumiendo la mayoría de ellas.

**DUODÉCIMO.-** Como consecuencia de la introducción en el texto de las modificaciones sugeridas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, se elabora una nueva versión del mismo que, autorizado como definitivo por diligencia del Secretario General de la Consejería proponente de 27 de marzo de 2013, obra a los folios 436 y siguientes del expediente.

Consta el Proyecto de Decreto de una parte expositiva innominada, dieciocho artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y dos finales, así como de diez anexos.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría, índice de documentos y propuesta del Consejero de Agricultura y Agua al Consejo de Gobierno para la tramitación del Proyecto como Decreto, se remitió el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 5 de abril de 2013.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

### PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un Proyecto de Decreto que desarrolla la normativa básica del Estado que se reseñará en Consideraciones posteriores, por lo que tiene carácter preceptivo, conforme con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

### SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.

El artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en adelante Ley 6/2004) establece los trámites a seguir para el ejercicio de la potestad reglamentaria. De acuerdo con dicha regulación, se advierten en el expediente las siguientes deficiencias:

- a) La memoria económica que consta en el expediente, además de haber sido redactada de forma tardía -su previsión en el apartado 1 del artículo 53 de la Ley 6/2004 la ubica entre los documentos que han de acompañar desde el inicio de la tramitación al anteproyecto de disposición reglamentaria-, no responde a la finalidad que le es propia, cuando se limita a hacer una mera afirmación de ausencia de mayor gasto presupuestario, obviando las consecuencias o el impacto económico de la implantación de las medidas previstas en la futura norma sobre las empresas del sector, por lo que ha de calificarse como notoriamente insuficiente, máxime en un Proyecto de Decreto que establece requisitos de ubicación de las instalaciones, limitaciones de capacidad ganadera, exigencias técnico-sanitarias, etc. y que ha generado ciertas resistencias en el sector afectado.

Es constante en la doctrina del Consejo Jurídico la advertencia acerca de la interpretación reduccionista que se viene realizando por la Administración de la exigencia del estudio económico en la legislación vigente, pues de ordinario la instrucción de los procedimientos de elaboración normativa, al amparo de las exigencias del artículo 46.3 y 53.1 de la Ley 6/2004, se limitan a efectuar una proclamación general de ausencia de gasto adicional derivado de la aprobación de la nueva norma o se limita el estudio a efectuar un análisis de las implicaciones estrictamente presupuestarias de la disposición proyectada, lo que ha obligado a menudo a advertir acerca de las

diferencias existentes entre el estudio económico exigido por los indicados preceptos y el informe previsto por la Disposición adicional del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (TRLH), aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre.

Como reiteradamente ha puesto de manifiesto el Consejo Jurídico, el estudio económico que ha de incorporar la fase de elaboración reglamentaria ex artículo 53 de la Ley 6/2004 es de diferente alcance al exigido por la normativa presupuestaria (Disposición adicional TRLH) para los casos en que la entrada en vigor de la futura norma genere nuevas obligaciones económicas no previstas inicialmente o una disminución de los ingresos en principio previstos.

En efecto, la memoria económica a que se refiere el artículo 53 de la Ley 6/2004 tiene por finalidad ilustrar acerca de las consecuencias económicas que, más allá de su incidencia en los créditos presupuestarios, habrá de tener la futura disposición, permitiendo así deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (art. 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 CE demanda (por todos, Dictamen 54/2012).

La concepción que este Consejo Jurídico ha mantenido acerca del estudio económico a incorporar durante la elaboración de las disposiciones normativas es la de un informe de impacto económico, no sólo sobre la propia Administración, sino sobre los diferentes sectores económicos y sociales a los que afecta, y todo ello de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, que ha puesto reiteradamente de manifiesto la necesidad de que los estudios económicos aborden las repercusiones económicas que los nuevos régimen normativos entrañan tanto para otros poderes públicos como para los agentes económicos afectados (Dictámenes núm. 1732/2002 y 1485/2004).

b) Es indudable que las competencias en materia de sanidad ganadera radican en la Consejería consultante (artículo 36 del Decreto 26/2011, de 25 de febrero), lo que no obsta a que se pudiera otorgar un trámite de audiencia a la Consejería de Sanidad y Política Social, en tanto a la Dirección General de Salud Pública le corresponde la competencia en salud alimentaria, zoonosis, epidemiología y salud medio ambiental (artículo 4 del Decreto 146/2011, de 8 de julio) y sus aportaciones podrían enriquecer el texto, sobre todo en relación con las condiciones técnico sanitarias.

c) Del mismo modo, habría sido conveniente conocer el parecer de las Corporaciones Locales, singularmente en relación con el procedimiento autorizatorio y la inserción como un requisito del mismo de la licencia municipal de actividad, con expresión en la misma de la capacidad de aves o de incubación autorizada. No consta que se haya remitido el Proyecto al Consejo Asesor Regional de Cooperación Local ni a la Federación de Municipios de la Región de Murcia.

d) En el informe justificativo de la necesidad y oportunidad del Proyecto, el Servicio de Sanidad Animal alude a la existencia de hasta cuatro borradores anteriores al referido informe, de los cuales sólo se ha incorporado uno al expediente, lo que dificulta conocer la evolución del Proyecto desde su origen y la comprensión de las razones que han motivado los cambios introducidos en el mismo.

### **TERCERA.- Competencia material y habilitación reglamentaria.**

1. El artículo 10. Uno, 6 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía". El último inciso trascrito entraña necesariamente la competencia autonómica con aquella que el artículo 149.1.13<sup>a</sup> reserva al Estado, sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Atendidos los términos en que se expresa el Estatuto de Autonomía, que atribuye competencia de forma exclusiva a la Comunidad Autónoma, aunque limita su ejercicio por referencia a una concreta función estatal, la determinación del alcance de ésta servirá para delimitar, siquiera sea de forma negativa o por exclusión, el contenido de la competencia que en materia de ganadería corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

A tal efecto, la jurisprudencia constitucional ha ido perfilando en sucesivos pronunciamientos el contenido y los límites de dicha competencia del Estado, que puede abarcar "*tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector*" (STC 95/1986, 213/1994 y 21/1999, entre otras), sin que alcance, sin embargo, a "*incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general*" (STC 133/1997), pues de no ser así "*se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico*" (STC 112/1995).

En relación con el sector económico al que pertenece el Proyecto de Decreto, la STC 14/1989, de 26 de enero, afirma que corresponde al Estado, "*establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definen la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que, estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias, no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal*". En el mismo sentido, la STC 95/2001, de 5 de abril.

En este escenario, presidido por los principios de complementariedad y no contradicción, cobra especial relevancia la función, también de titularidad estatal en virtud del artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE, de "*coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía*" (STC 227/1988). Para el Alto Tribunal esta competencia estatal de coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes en el sistema, evitando contradicciones o disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema. Para ello, el Estado puede fijar medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades, estatales y comunitarias, en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (STC 45/1991, de 28 de febrero).

Más reciente es la STC 158/2011 de 19 octubre, que resuelve el conflicto de competencia interpuesto por la Comunidad Autónoma de Extremadura frente a determinados preceptos del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, que establece normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas. Se dice allí que:

*"...la competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de ganadería, aun siendo de carácter exclusivo, ha de ejercitarse «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 7.1.6 EAE), y hemos afirmado que «corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional... quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal». (STC 14/1989, de 26 de enero, F. 3). De manera más concreta, hemos señalado que «resulta claro que al establecerse un programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas, se está adoptando una medida concreta de programación y ordenación de un sector específico» (STC 145/1989, de 21 de septiembre, F. 3), insistiendo después en que la competencia estatal del art. 149.1.13 CE se proyecta sobre los diversos sectores económicos siendo ello «aplicable al terreno de la ganadería que tiene una relación reconocida y expresa con la política económica general» (STC 145/1989, F. 5)".*

2. Junto a la ganadería, el contenido de la futura norma se proyecta sobre otro título competencial, quizás menos evidente, pero también presente: la sanidad.

En efecto, los artículos 36, 38 y 39 LSA, sistemáticamente ubicados en el Título I (Organización sanitaria sectorial), Capítulo I (Ordenación sanitaria de las explotaciones de animales), regulan la necesidad de autorización de las explotaciones por parte de las autoridades regionales, la existencia de un registro de tales explotaciones, el libro de cada explotación y el sistema de identificación de animales, extremos todos ellos objeto de regulación en el Proyecto, que establece condiciones higiénico-sanitarias para la prevención tanto de enfermedades pecuarias como de riesgos para la población (salmonela, influenza aviar, etc.).

El encuadramiento de la sanidad animal en la materia más amplia de sanidad nos lo ofrece la STC 192/1990, de 29 de noviembre, al señalar que aunque las epizootias hayan de afectar al ganado, es obvio que la coordinación de las medidas para combatirlas es también competencia en materia de sanidad. Así también la STC 158/2011, ya citada.

En esta materia, la Comunidad Autónoma ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en virtud del artículo 11.1 EAMU; al Estado, por su parte, le corresponde la fijación de las bases y la coordinación general de la sanidad.

3. De las previsiones en materia de ordenación sanitaria de las explotaciones ganaderas que la LSA establece, tanto la autorización de las explotaciones como su registro se remiten expresamente a la actuación de las autoridades regionales.

En desarrollo de la LSA, y con fundamento en los títulos competenciales contemplados por el artículo 149.1, 13<sup>a</sup> y 16<sup>a</sup> de la Constitución, por los que se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y en materia de bases y coordinación general de la sanidad, se aprueban, con carácter básico, los Reales Decretos 479/2004, de 26 de marzo, que establece y regula el Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA); 1084/2005, de 16 de septiembre, de ordenación

de la avicultura de carne; y 692/2010, de 20 de mayo, por el que se establecen las normas mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne y se modifica el Real Decreto 1047/1994, de 20 de mayo, relativo a las normas mínimas para la protección de terneros.

4. Asimismo, en aplicación y trasposición de diversa normativa comunitaria y con fundamento en idéntico título competencial, se aprueban los Reales Decretos 3/2002, de 11 de enero, por el que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras, y 372/2003, de 28 de marzo, por el que se establece y regula el Registro General de Establecimientos de Gallinas Ponedoras. Ambos declaran expresamente su carácter de normativa básica.

A ellas ha de sumarse, asimismo, el Real Decreto 328/2003, de 14 de marzo, por el que se establece y regula el Plan Sanitario Avícola.

A partir del marco básico sectorial que imponen dichas normas, la Comunidad Autónoma puede aprobar su propia regulación en la materia y, en concreto, los extremos sobre los que versa el Proyecto: establecimiento de las condiciones mínimas, desde el punto de vista higiénico-sanitario y de bienestar animal, de las explotaciones avícolas, el procedimiento para su autorización e inscripción, la creación de un Registro (REASI), la identificación de las aves de corral y el régimen del Libro Registro de Explotación Avícola.

En ejercicio de sus competencias, la Comunidad Autónoma aprobó el Decreto 14/1995, de 31 de marzo, por el que se dictan normas para la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas y salas de incubación en la Región de Murcia, norma que el Proyecto de Decreto sometido a consulta procederá a derogar.

El Consejo de Gobierno está habilitado para regular por Decreto la materia.

#### **CUARTA.- Observaciones de carácter general.**

##### **I. El titular de las instalaciones.**

A) La figura del titular de las instalaciones ha generado polémica durante la tramitación del expediente, dado que constituye una novedad de la regulación proyectada respecto del titular de la explotación, sujeto al que tanto la normativa regional hoy vigente como la normativa estatal impone diversos deberes, cargas y obligaciones en relación con la autorización y registro de la explotación avícola.

De los diferentes informes en los que el Servicio de Sanidad Animal justifica la regulación de este nuevo sujeto de obligaciones se desprende que su oportunidad responde, inicialmente, a la fase inmediatamente anterior a la autorización de la explotación, momento en que ésta es aún un proyecto y respecto de la cual sólo existen unos terrenos en los que ubicarla, donde han de autorizarse y realizarse construcciones e instalaciones y en los que todavía no hay animales, por lo que, en puridad, todavía no se puede hablar de titular de la explotación en los términos de la normativa básica, que lo define como el propietario o responsable de los animales, incluso con

carácter temporal (art. 2, letra b, RD 479/2004). Pero también adquiere relevancia esta figura con posterioridad, respecto a los cambios de orientación productiva de la explotación (art. 8.1 del Proyecto) o la revocación de la autorización, la suspensión de actividades o la baja en el Registro (art. 11 del Proyecto), pues es a él a quien se le otorga la capacidad de instalarlas, justificándose dicha medida en el expediente en la necesaria protección del propietario de las instalaciones, en atención a ser quien más riesgo sufre en su inversión productiva.

Entiende el Consejo Jurídico que esta figura, si bien puede generar ciertas dificultades en su acomodo con la normativa básica, no tiene por qué ser contraria a la misma si la regulación autonómica no contraviene el elenco de obligaciones y derechos que la regulación estatal atribuye al titular de la explotación. Ha de recordarse que la Comunidad Autónoma ejerce una facultad normativa derivada de una competencia exclusiva, por lo que su límite es el de la no contradicción con las bases estatales, de modo que en la medida en que las complemente o, al menos, resulte neutra respecto de aquéllas, ha de considerarse que las respeta. En consecuencia, no podrá atribuir el Proyecto al titular de las instalaciones facultades, derechos u obligaciones que los reglamentos estatales residencien en el titular de la explotación; pero, sin rebasar ese límite, sí puede la Comunidad regular la participación en el procedimiento de autorización y registro de otros sujetos diferentes al titular de la explotación y que, al igual que éste, ostentan derechos e intereses legítimos que pueden verse afectados y que, incluso, en la normativa estatal adquieran relevancia registral (Anexo IV RD 479/2004 y 4.3, d) RD 372/2003) y son objeto de tratamiento separado del titular de la explotación, como hace el RD 692/2010. En efecto, su artículo 3, al tiempo que define al titular de la explotación como el propietario o responsable de los animales, define también la figura del "*propietario*" como "*cualquier persona física o jurídica que ostente la propiedad de la explotación donde se crían los pollos*", lo que, puesto en relación con la definición de explotación dada por el artículo 3 LSA -según la cual, lo es cualquier instalación, construcción o lugar en los que se tengan, manejen o críen animales-, aquel propietario lo sería de las instalaciones o construcciones donde se asienta la explotación, aproximándose mucho a la figura del titular de las instalaciones del Proyecto sometido a consulta.

En cualquier caso, y aunque la figura del titular de las instalaciones no resulta del todo ajena a la normativa estatal, para evitar interpretaciones contrarias a las bases, en el artículo 6.2, letra f) del Proyecto, debería establecerse de forma más clara que la documentación allí enumerada -y con la que se cumple la obligación de información que la norma estatal impone al titular de la explotación- debe ser presentada no sólo por el propietario de los terrenos o el titular de las instalaciones, sino también por quien habrá de ser el titular de la explotación, obligación conjunta que no sólo ha de referirse, como se infiere de la actual redacción del apartado, a la solicitud de autorización (apartado f, 1º), sino a la aportación de toda la documentación aneja a la misma, como por otra parte se desprende del Anexo V, al relacionar el modelo de solicitud con el documento Anexo V-6 explicativo de la documentación a adjuntar a aquélla. De ese modo se cumplen los requerimientos de los artículos 4 RD 479/2004 y 8 RD 1084/2005, que obligan al titular de la explotación a facilitar dicha información en orden a la autorización y registro de la explotación.

B) También se ha indicado por órganos y organismos preinformantes que identificar titular de las instalaciones con su propietario supone una limitación de la posición jurídica de otros interesados que pueden ostentar derechos sobre tales instalaciones, como los arrendatarios rústicos. Al margen de que la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos sólo parcialmente será aplicable al sector ganadero al que se refiere el Proyecto objeto de la consulta, toda vez que el artículo 6 de aquélla excluye expresamente de su ámbito los arrendamientos que tengan por objeto principal a "*explotaciones ganaderas de tipo industrial*", como las que predominan en la ganadería intensiva propia de la avicultura, singularmente a través de contratos de integración, lo cierto es que el arrendatario ve limitada por la propia Ley sus facultades sobre el destino del terreno o de las instalaciones, pues aunque el artículo 8 de la propia Ley le otorga la facultad de decidir el cultivo -habrá de entenderse, en términos ganaderos, que también la orientación productiva-, "*cuando la determinación del tipo o sistema de cultivo implique transformación del destino o suponga mejoras extraordinarias, sólo podrá hacerse mediante acuerdo expreso entre las partes y, en su caso, en cumplimiento de la normativa comunitaria y de las normas legales o reglamentarias pertinentes*".

En cualquier caso, junto al arrendamiento, que traslada al arrendatario meramente el uso temporal del bien, existen otros títulos jurídicos que confieren a su titular otros derechos reales más allá de la sola posesión, como es el caso del usufructo, que concede el derecho a percibir todos los frutos naturales, industriales y civiles, de los bienes usufructuados (art. 471 del Código Civil) o, incluso, determinados censos, que pueden suponer desde una cesión del dominio útil (la enfiteusis del art. 1605 CC) sobre un bien inmueble, hasta el pleno dominio del mismo, como es el caso del reservativo del artículo 1607 del Código Civil. Estas figuras, singularmente los censos, pueden tener carácter indefinido o vitalicio.

Sin embargo, no ha de omitirse que el usufructo, que otorga un derecho subjetivo a la posesión, uso y disfrute de una cosa ajena -uso o aprovechamiento directo, por sí mismo, o indirecto (por otro, constituyendo derechos personales, como un arrendamiento) y el disfrute o percepción de los frutos naturales o civiles que la cosa usufructuada produce- no puede alterar el modo de ser del bien usufructuado, pues el usufructuario habrá de disfrutar del bien ajeno *"con la obligación de conservar su forma y sustancia"*, salvo que el título de su constitución o la Ley autoricen otra cosa. Adviéntase, entonces, que el régimen ordinario del usufructo no permitiría al usufructuario, por sí solo y sin intervención del nudo propietario, efectuar un cambio de destino del bien para dedicarlo a explotación avícola dada la limitación legal *"salva rerum substantia"*, pero sí podría ampararse dicha modificación del destino del bien usufructuado en los pactos o estipulaciones establecidas en el título de constitución del usufructo, que incluso pueden prever la capacidad de disposición del usufructuario sobre el bien en caso de necesidad, como ha venido reconociendo la jurisprudencia.

En consecuencia, dada la variedad de títulos jurídicos que pueden otorgar derechos reales sobre cosa ajena, así como la primacía de la autonomía de la voluntad de las partes que es propia del Derecho Privado, podría ser oportuno establecer una precisión en la configuración del titular de las instalaciones para indicar que éste será el propietario o persona que ostente análogas facultades de disposición sobre el destino de las instalaciones y construcciones que configuran la explotación avícola.

Esta consideración habría de hacerse extensiva al sujeto que puede instar el procedimiento de idoneidad del terreno previsto en el artículo 6.1 del Proyecto y habrá de determinar las necesarias adaptaciones en relación con la documentación a presentar en las distintas fases del procedimiento, que ya no serán únicamente los que persiguen acreditar la propiedad, sino cualesquiera otros títulos jurídicos que otorguen legitimación activa para las pretensiones ejercitadas en cada momento.

C) Junto a la legítima orientación o finalidad protectora de los intereses del titular de las instalaciones que se desprende de las justificaciones ofrecidas por el Servicio de Sanidad Animal a lo largo del expediente, sobre la base de que es el sujeto que más arriesga en el establecimiento de la explotación, no ha de olvidarse que también el titular de ésta ostenta derechos e intereses que han de ser objeto de consideración.

Así, en relación con los cambios de orientación productiva (art. 8 del Proyecto), cuya solicitud sólo se prevé a instancia del titular de las instalaciones, debe advertirse que tal alteración afectaría de forma sustancial al titular de la explotación. Por ello, la solicitud de cambio de orientación productiva debería ser conjunta de ambos titulares, como por otra parte así se establece en el Anexo V-6 al señalar que *"para realizar el cambio de orientación productiva, el titular de la explotación, así como el titular de las instalaciones en las que se ubica la explotación, cuando éste no coincida con el titular de la explotación, presentarán la siguiente documentación:..."*.

Del mismo modo que para solicitar la autorización e inscripción en el Registro, el artículo 6 del Proyecto exige que, cuando no coincidan ambos titulares, lo hagan el titular de las instalaciones y el de la explotación de forma

conjunta, no debe el artículo 11 excluir de la solicitud de revocación de la autorización o de declaración de suspensión temporal de la actividad, al titular de la explotación.

## II. La regulación única para la avicultura de carne y la de puesta.

El Proyecto, a diferencia de la normativa básica que desarrolla y en la que se separa en normas diferentes la regulación de la avicultura de carne y la de puesta, extiende su ámbito de aplicación a ambos sectores, integrando los potenciales vacíos de regulación de uno de ellos con las previsiones del otro, en una opción normativa que es admisible con el límite de la no contradicción, es decir, siempre que la regulación regional unificadora no contravenga las previsiones básicas específicas de alguno de dichos sectores de producción avícola.

Además, no debe obviar las naturales diferencias existentes entre ambos sectores, en lo que parece incurrir el artículo 3.1 del Proyecto cuando extiende a la avicultura de puesta la clasificación zootécnica de las explotaciones contenida en el RD 1084/2005, que es específica de la avicultura de carne. Para evitarlo, debería precisarse que, en el caso de la avicultura de puesta, las explotaciones de producción son aquéllas dedicadas al mantenimiento de gallinas ponedoras -o aves de explotación- para la producción de huevos no destinados a la incubación.

Del mismo modo, al regular el REASI en el artículo 5, debe indicarse que habrán de hacerse constar en él, además de los datos señalados en el precepto proyectado, los exigidos por el artículo 3.3 RD 372/2003. En efecto, el REASI integra los registros de explotaciones avícolas de carne (previsto en el artículo 6 RD 1084/2005) y de establecimientos de gallinas ponedoras, creado por RD 372/2003. Ambos reales decretos imponen la creación de sendos registros autonómicos, los cuales comunicarán sus datos a los registros generales dependientes del Ministerio de Agricultura, que, a su vez, se integran en el REGA. En consecuencia, el REASI debe cumplir con las exigencias de información e inscripción de datos contenidas en la normativa del REGA y en la de ambos registros sectoriales. Sin embargo, el precepto proyectado se limita a señalar que en el REASI constarán los datos establecidos en el Anexo II RD 479/2004, con excepción de dos apartados (B.8 y B.10: clasificación según el sistema productivo y capacidad productiva, respectivamente), lo que es correcto en atención a lo establecido en el artículo 3 del mismo reglamento estatal, en relación con el artículo 6.2 RD 1084/2005. Omite, no obstante, que el artículo 3.3 RD 479/2004 salvaguarda en cuanto al contenido de los registros que se integran en el REGA, las disposiciones normativas específicas de cada sector, como los datos exigidos por el artículo 4.3, singularmente los de las letras f) y g) RD 372/2003, en relación a la forma de cría y a la capacidad máxima de aves en el establecimiento, pero también los indicados en las letras c) y e), todos los cuales habrán de figurar también en el REASI para su constancia en el REGA.

## III. Las distancias mínimas y su medición.

La LSA, en su art. 36, dispone que "*las explotaciones de animales de nueva instalación o la ampliación de las existentes deberán cumplir con las distancias mínimas que se establezcan respecto a poblaciones, carreteras, caminos y otras explotaciones o instalaciones que puedan representar una posible fuente o medio de contagio de enfermedades*", precisando que "*en todo caso las explotaciones intensivas... deberán estar aisladas, de forma tal que se limite y regule sanitariamente el libre acceso de personas, animales y vehículos*".

Cuando el precepto prevé que las distancias mínimas de carácter preventivo entre instalaciones ganaderas se establezcan "*respecto a poblaciones, carreteras, caminos y otras explotaciones o instalaciones que puedan*

*representar una posible fuente o medio de contagio de enfermedades*", ofrece criterios materiales para determinar lo que el legislador estatal considera que son los principales elementos que deben ser atendidos con el establecimiento de distancias mínimas como medida de prevención y lucha contra las epizootias. Así, en desarrollo de estas previsiones, el RD 1084/2005 (art. 4, c, 1º) "y con el fin de reducir el riesgo de difusión de enfermedades infecto-contagiosas en el ganado aviar", establece que las nuevas explotaciones "deberán respetar una distancia mínima de 500 metros con respecto a las explotaciones ya existentes o con respecto a cualquier otro establecimiento o instalación que pueda representar un riesgo higiénico-sanitario", especificando a continuación cuáles son.

Sobre esta técnica de prevención consistente en el establecimiento de distancias mínimas, el Tribunal Constitucional tiene dicho que "*las señaladas distancias tienen el carácter de «mínimas», de manera que las Comunidades Autónomas pueden ejercer su competencia normativa estableciendo parámetros más protectores, además de la posibilidad de hacer intervenciones concretas que se prevén en el epígrafe i)*. Pues bien, procede señalar que esta modalidad técnica de establecimiento de normas básicas mediante mínimos que pueden ser completadas con mayor rigor de protección por las Comunidades Autónomas, la hemos reputado legítima por suponer una forma de ordenación que ha de ser respetada en todo caso por aquéllas (SSTC 80/1984, de 20 de julio, F. 1; 196/1996, de 29 de noviembre, F. 2 y 166/2002, de 18 de septiembre, F. 9)... Lo señalado conduce a que el precepto pueda ser considerado también básico en su perspectiva material, pues el establecimiento de distancias mínimas que puedan después concretar las Comunidades Autónomas según las características de su territorio es, sin duda, de gran relevancia en las actuaciones contra las enfermedades animales, tanto en los aspectos preventivos como en las de lucha y erradicación, máxime cuando dichas enfermedades puedan ser transmisibles al hombre. De aquí que las distancias mínimas puedan afectar, como hace el precepto, no sólo a las relaciones de unas explotaciones porcinas con otras, sino también a su incidencia respecto de núcleos de población, vías férreas o de transporte y, en general, instalaciones en que pueda producirse al contagio..." (STC 158/2011).

El Proyecto sometido a consulta, en su artículo 4.3, recoge la previsión básica estableciendo la distancia mínima de 500 metros entre explotaciones avícolas y entre éstas y aquellos otros establecimientos e instalaciones que pueden constituir fuente de contagio, al tiempo que amplía esa separación mínima a 1.000 metros cuando se trate de explotaciones de selección, multiplicación e incubación, fijando parámetros más protectores (en la terminología del Tribunal Constitucional) que los de la normativa básica en este último caso, ante los mayores riesgos de difusión de enfermedades que presentan este tipo de establecimientos, pues desde ellos se remiten animales a un considerable número de explotaciones (informe del Servicio de Sanidad Animal, folio 364 del expediente).

A diferencia de otras normas regionales en las que se fijan distancias mínimas entre explotaciones (como el Decreto 14/2008 establece respecto de las cunicolas), el Proyecto determina también cómo han de medirse tales distancias, que tomará como referencia "*el punto más cercano del lugar previsto para el cercado de la nueva explotación con el de la cerca o vallado de la explotación más próxima*", criterio éste que, según interpretaciones obrantes en el expediente, no se corresponde, al menos en apariencia, con el fijado por la norma básica, según la cual, la medición se efectuará "*a partir del punto de las edificaciones o las áreas al aire libre que alberguen a los animales que se encuentre más próximo a la instalación respecto de la que se pretende establecer la citada distancia*".

En primer lugar, ha de hacerse una precisión y es que la referida norma básica sobre el cómputo de la distancia mínima sólo es aplicable en sentido estricto a las explotaciones dedicadas a la avicultura de carne, toda vez que su previsión se encuentra en el RD 1084/2005 y no en los que regulan el sector de la avicultura de puesta, respecto de cuyas explotaciones la Comunidad Autónoma podría fijar los parámetros concretos que estimara adecuados para la medición de las distancias mínimas, aunque eso sí, siempre atendiendo a los criterios que justifican su establecimiento en la norma básica, es decir, la prevención del contagio de enfermedades a que alude el artículo 36.1 LSA.

En segundo lugar, una interpretación sistemática de la referencia utilizada por la norma básica para la medición permitiría identificar "*edificaciones o áreas al aire libre que alberguen a los animales*" con el cercado perimetral de la explotación, que la delimita y aísla del exterior (art. 4, a.1º RD 1084/2005), evitando la aparente contradicción. En efecto, el cercado perimetral persigue aislar a los animales de la explotación del contacto con otros animales o posibles vectores en la transmisión de enfermedades. La finalidad del cercado comparte, entonces, la de prevención sanitaria que es propia del establecimiento de la distancia mínima. Además, ha de considerarse que la explotación avícola no es sólo un posible receptor o sujeto pasivo de contagios, sino que también puede ser agente activo en la transmisión de enfermedades o foco de las mismas (de hecho, el artículo 37 LSA dispone que "*cualquier actividad de explotación animal estará supeditada a la eliminación higiénica de efluentes, subproductos de explotación, residuos de especial tratamiento y cadáveres, de acuerdo con las normas de sanidad animal, salud pública y protección del medio ambiente*"), y en consecuencia, también a su prevención ha de entenderse que se dirige el establecimiento de la distancia mínima con otras explotaciones e instalaciones. Desde esta perspectiva y comoquiera que dentro del cercado han de ubicarse no sólo todas las edificaciones e instalaciones de la explotación, sino también sus infraestructuras sanitarias (lazareto, estercolero, contenedores de medicamentos, de cadáveres, etc.), que pueden ser foco de enfermedades, cabría entender que esas "*áreas al aire libre que alberguen a los animales*" a que se refiere la norma básica, no sólo serían las zonas establecidas en determinados tipos de explotación avícola para que las aves deambulen fuera de las edificaciones (art. 3.4 RD 1084/2005), sino también todas aquellas áreas que están al servicio del mantenimiento y alojamiento de los animales de la explotación y que quedan delimitadas por el cercado perimetral.

Si a ello se une que con esta interpretación, la medición de distancias sería más protectora, en la medida en que ofrece mayores garantías desde el punto de vista sanitario, pues la distancia medida desde el cercado perimetral de la explotación no podrá ser inferior a la que se obtendría de utilizar como referencia las edificaciones y zonas al aire libre por las que que deambulen los animales, cabría entender que el Proyecto respeta la norma básica en su sentido material.

Ello no obstante, y dado que el asentamiento de una explotación en unos determinados terrenos impide o limita la posibilidad de desarrollar determinadas actividades en sus inmediaciones, habrían de evitarse situaciones como la apuntada por COAG-IR, y de la que se hace eco el Consejo Económico y Social, en relación a que si el cercado perimetral de la explotación no se circscribe específicamente a ésta y se aleja de la misma, para coincidir, por ejemplo, con el cercado de la finca más amplia en la que aquélla se ubica, se estarían limitando las facultades de los propietarios de los terrenos próximos sin justificación. Coincide el Consejo Jurídico en esta apreciación, dado que, como ha quedado expuesto, la razón de ser del establecimiento de las distancias mínimas y de las importantes restricciones que conlleva en las propiedades vecinas es la prevención del contagio de enfermedades, por lo que la referencia del Proyecto al cercado perimetral -que permite fijar un punto cierto y objetivo para efectuar la medición- debería admitir ciertas modulaciones en los casos en que el cerramiento de la explotación se aleje sustancialmente de las edificaciones, instalaciones e infraestructuras sanitarias que la componen, en cuyo caso éstas habrán de ser los puntos de referencia para el cómputo de distancias mínimas.

#### IV. Adecuación de la autorización a la normativa sobre el libre acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ha incorporado, parcialmente, al Derecho español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

En particular, dicha Ley pone énfasis en que los instrumentos de intervención de las Administraciones Públicas en este sector deben de ser analizados pormenorizadamente y ser conformes con los principios de no discriminación, de justificación por razones imperiosas de interés general y de proporcionalidad para atender esas razones. Por otro lado, exige que se simplifiquen los procedimientos, evitando dilaciones innecesarias y reduciendo las cargas administrativas a los prestadores de servicios. En tal sentido, se establece que el régimen de autorización sólo podrá imponerse cuando concurren las siguientes condiciones: no discriminación, necesidad, es decir, que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general, y proporcionalidad, en tanto no existan otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado (comunicación o una declaración responsable del prestador), hoy contenidas en el artículo 71 bis LPAC.

En relación con la previa autorización que se exige en el Proyecto de Decreto para las nuevas explotaciones, la ampliación de las existentes y los cambios de orientación productiva de las ya inscritas, cabe señalar que en el caso de los dos primeros supuestos (nuevas explotaciones y ampliación de las existentes) se encuentra habilitado el Proyecto por el artículo 36.1 LSA, que no ha sido modificada en este punto por la Ley 25/2009 (artículo 38), que a su vez adaptó la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, afectando a otros artículos de la LSA, pero no a los que atañen a la materia objeto del presente Proyecto.

Por tanto, queda justificada la autorización en los dos supuestos indicados, pues concurren las razones imperiosas de interés general para no excepcionar el régimen de autorización (artículos 5, en relación con el 3.11, de la Ley 17/2009), en tanto la autoridad competente ha de verificar, a través de la autorización previa, el cumplimiento de los requisitos exigibles en materia de bienestar animal y las condiciones sanitarias, respondiendo a razones de salud pública y de protección de la seguridad y salud de los consumidores.

Por el contrario, como también se indicó en nuestros Dictámenes 137/2007 y 256/2011, la autorización para los cambios de orientación productiva de las ya inscritas, siempre y cuando no tengan la consideración de ampliaciones (artículo 8.3 del Proyecto), además de no estar expresamente previstos en la normativa estatal (LSA) como sujetos a preceptiva autorización, carece de una justificación en el expediente acerca de la necesidad de someter dichos cambios a intervención previa, cuando quizás pudieran bastar otras técnicas de protección de interés general, a la vista de la documentación exigida, como la declaración responsable o la comunicación previa y la posterior inscripción en el Registro, al modo de lo que, con acierto, se establece para los cambios de titularidad de las instalaciones y de la explotación en los artículos 10 y 9, respectivamente.

## V. Autorización e inscripción de nuevas explotaciones avícolas en el REASI.

A) Los requisitos que han de cumplir las explotaciones para ser autorizadas e inscritas en el Registro no son sólo los establecidos en el Proyecto, sino también todas aquellas condiciones y exigencias que, sin haber sido incorporadas al mismo, vienen impuestas por la normativa básica correspondiente a cada sector de la avicultura. Por ello, y aunque la directa aplicabilidad de dicha regulación estatal y su primacía sobre la regulación autonómica de desarrollo no pueden verse alterados por la normativa regional, procede que en el Proyecto se indique de forma expresa, por ejemplo en los artículos 4 y 6 del Proyecto, que las explotaciones habrán de cumplir todos los requisitos establecidos por el conjunto del ordenamiento jurídico, en orden a evitar interpretaciones erróneas en los destinatarios de la norma y que pudieran entender que el Decreto es omnicomprensivo de todos los requisitos a cumplir para que una explotación pueda ser autorizada e inscrita.

Por igual motivo, el objeto de la inspección final de las instalaciones previa a la autorización (art. 6.2, in fine, del Proyecto) ha de ser el cumplimiento de todas las condiciones mínimas exigidas por el bloque normativo aplicable,

constituido no sólo por futura disposición reglamentaria, sino también por la normativa básica del correspondiente sector de producción avícola, normativa de bienestar animal, de subproductos de origen animal, etc...

Esta observación se hace extensiva a los artículos 8.2 y 12.4 del Proyecto.

B) El procedimiento de autorización e inscripción en el Registro se divide en tres fases claramente diferenciadas: 1) la de idoneidad del terreno en el que ha de asentarse la explotación; 2) la de aportación de la documentación; y 3) la de construcción, comunicación de terminación de las obras y solicitud de autorización e inscripción en el Registro.

Estas fases, singularmente la primera y la última, finalizan con una resolución de la Dirección General competente en materia de Ganadería.

En la configuración del procedimiento, la resolución sobre la idoneidad del terreno aparece como un requisito necesario y previo al procedimiento propiamente dicho de autorización, adquiriendo sustantividad propia, pues se indica que si, transcurrido un plazo de seis meses, no se ha dictado resolución expresa, la solicitud se entenderá desestimada. El propio uso del término inequívoco "resolución" ya denota el carácter de acto finalizador del procedimiento (art. 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC)) que predicamos de la idoneidad o no del terreno, y no de mero informe, propuesta o acto intermedio del procedimiento de autorización de la explotación avícola.

Se trata, en definitiva, de una verdadera resolución que pone fin a un procedimiento singularizado, no de un mero acto de trámite del procedimiento autorizatorio. Por ello, no cabe extender al procedimiento de determinación de idoneidad de los terrenos los efectos desestimatorios que la Ley 1/2002, de 20 de marzo, de Adecuación de los Procedimientos de la Administración Regional de Murcia a la LPAC, prevé para el procedimiento de autorización e inscripción en el registro de explotaciones avícolas, siendo aplicable por el contrario la regla general del silencio positivo contenida en el artículo 43.1 LPAC, en la medida en que no estaría comprendido el indicado procedimiento en ninguno de los supuestos que permiten excepcionarla.

Ha de recordarse, asimismo, que tampoco sería admisible una interpretación del procedimiento de idoneidad de los terrenos como un mero trámite del procedimiento autorizatorio, porque la duración máxima de los procedimientos, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea, no podrá exceder de seis meses (art. 43.2 LPAC), siendo así que del conjunto de los plazos establecidos en el Proyecto para la completa tramitación del procedimiento, a saber, para determinar la idoneidad de los terrenos, presentar la documentación a que se refiere el apartado 2, letra d) del artículo 6 del Proyecto y tramitar lo que en rigor sería el procedimiento autorizatorio una vez presentada la solicitud en tal sentido (apartado 2, letra f, 1º), se excedería ampliamente el indicado límite de duración de los procedimientos.

C) Una vez declarada la idoneidad del terreno y como condición para que ésta alcance plena eficacia, se establece que el interesado debe presentar diversa documentación (fotocopia de escritura de propiedad de los terrenos y planos de distribución y diseño de cada una de las instalaciones en las que su ubicará la explotación). La obligación del interesado se limita a la presentación de dichos documentos, sin que se prevea en el precepto -tampoco en el artículo 12 del Proyecto, en el que se concentran las normas generales de tramitación aplicables a los distintos procedimientos regulados en el Proyecto- un trámite de comprobación de la adecuación de los

mismos a las condiciones mínimas exigidas por el artículo 4 del Proyecto y la legislación básica sectorial. Esta misma observación ya fue hecha por el Consejo Económico y Social y fue contestada por el Servicio de Sanidad Animal en el sentido de que las eventuales deficiencias en los planos pueden ser subsanadas, lo cual es cierto, pero ha de advertirse que si las obras de la futura explotación se realizan conforme a los planos presentados, una subsanación de deficiencias *a posteriori* sería mucho más gravosa para los interesados que la comprobación previa a la realización de las obras.

## QUINTA.- Observaciones particulares al texto.

### - Título y Exposición de Motivos.

Debería indicarse expresamente que el Proyecto procede a modificar el Decreto 14/2008.

### - Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

En este precepto y en el propio nombre del Registro que se crea en el Proyecto (art. 5), se distingue entre explotaciones avícolas y salas de incubación, cuando de las definiciones a las que se remite el artículo 2.1 del Proyecto y de la clasificación zootécnica de las explotaciones (art. 3.1, letra f, RD 1084/2005) se desprende que las salas de incubación no son sino una especie del género explotación avícola, por lo que quizás no sería necesario efectuar la indicada diferenciación y aludir únicamente a explotaciones avícolas, como por otra parte, hace el título del Proyecto, que no menciona a las salas de incubación.

### - Artículo 3. Clasificación zootécnica de las explotaciones.

De conformidad con el apartado 3, las incubadoras anejas a una explotación avícola sólo podrán recibir huevos para incubar procedentes de las aves de corral de la propia granja.

La ubicación de esta regla en el precepto destinado a regular la clasificación zootécnica y tras señalar la posibilidad de que una explotación tenga más de una clasificación bajo un único código de explotación (aptado. 2), parece indicar que se trata de un precepto estrictamente de ordenación zootécnica, de modo que si la incubadora, aunque esté en las mismas instalaciones que una explotación de producción, tiene un código de explotación distinto al de esta última, sí podría recibir huevos procedentes de otras granjas de producción diferentes.

No obstante, esta medida podría tener un alcance mayor, con base en razones sanitarias y de prevención de contagios, lo que podría conllevar una prohibición de recibir huevos procedentes de otras explotaciones diferentes a aquélla con la que comparte instalaciones.

En evitación de estas dudas interpretativas, se sugiere precisar la expresión "incubadora aneja" e "incubadora

"independiente" -a que se refiere el apartado 2 *in fine*-, especificando si se refiere a explotaciones con clasificación zootécnica diferente pero englobadas bajo un único código de explotación o se alude a una mera proximidad geográfica dentro de unas mismas instalaciones.

- Artículo 4. Condiciones mínimas que deben reunir las explotaciones avícolas.

a) En el apartado 1, a) debe completarse el acrónimo ADS con su denominación completa (Agrupación de Defensa Sanitaria), al ser la primera vez que se utiliza en el Proyecto.

En el subapartado 2º debe corregirse la errata cometida en la cita del RD 1084/2005.

b) Las alusiones al Real Decreto 1429/2003, deben corregirse para referirlas al RD 1528/2012, de 8 de noviembre, por el que se establecen las normas aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, que deroga al indicado RD 1429/2003.

c) La remisión que el apartado 1, letra b) hace a los principios de bioseguridad y vacío sanitario establecidos en los apartados 6º y 7º del artículo 4, letra b) RD 1084/2005, debería realizarse no sólo a tales principios, sino al conjunto de principios y medidas que se establecen en los indicados preceptos básicos.

d) De conformidad con el artículo 8 del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y residuos en los animales vivos y sus productos, habrán de conservarse en la explotación, durante un mínimo de cinco años, las recetas que justifiquen el tratamiento medicamentoso, por lo que la mención en el apartado 1,d) únicamente a la conservación durante al menos cinco años del registro de tales tratamientos, sin mencionar las correspondientes prescripciones veterinarias, podría inducir al titular de la explotación a interpretar que basta con la conservación del registro, no siendo necesario mantener en la explotación las recetas.

e) En el apartado 1, letra g), debe incluirse la mención completa del Reglamento (CE) 1099/2009, del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza.

En este mismo apartado, no es necesario aludir a las modificaciones habidas por las normas reguladoras a las que se remite, pues se sobreentiende que tal reenvío se hace a la norma vigente en el momento de aprobarse el Proyecto.

De igual modo, ha de completarse la mención efectuada en la letra j al Reglamento comunitario 854/2004 con su denominación completa, es decir: Reglamento (CE) nº 854/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

f) La remisión efectuada en el apartado 1, letra i) a las exigencias higiénico-sanitarias que para los mataderos de aves establece el RD 1084/2005, podría ubicarse en la letra a), en la que ya se establece una excepción de aplicación a este tipo de instalaciones de las condiciones y requisitos que se exigen al resto de explotaciones. Podrían refundirse ambos apartados con una redacción similar a la siguiente: "A excepción de los mataderos de aves, que se regirán por lo establecido en el artículo 4, b), 2º del Real Decreto 1084/2005, todas las explotaciones contarán con un...".

g) En el apartado 1, letra k) se prevé la posibilidad de imponer la utilización de medios electrónicos para la gestión de la información por parte de avicultores, veterinarios, empresas, asociaciones sectoriales, etc., y ello se limita únicamente a "*cuando los sistemas lo hagan posible*".

Con ocasión del Dictamen 152/2011, ya se indicó, respecto a la obligación de comunicar electrónicamente a la Administración determinados datos, que habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE), en especial los apartados 1 y 6; el primero establece que los ciudadanos podrán elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, sea o no por medios electrónicos. El segundo (apartado 6) recoge la posibilidad de que reglamentariamente las Administraciones Públicas puedan establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se corresponden con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y la disponibilidad de los medios tecnológicos precisos. Por ello, no bastará sólo con que "*los sistemas lo hagan posible*", sino que habrá de acreditarse que se dan las circunstancias exigidas por la normativa sobre acceso electrónico, para poder imponer a los operadores implicados en la producción avícola el uso de medios electrónicos en sus comunicaciones de información a la Administración.

#### - Artículo 5. REASI.

El apartado 7, según el cual la autorización e inscripción de las explotaciones se realiza a los solos efectos de la producción, el bienestar y la sanidad animal, no es de fácil comprensión. Si lo que se pretende es señalar que la autorización regulada en el Proyecto únicamente lo es en relación con tales ámbitos y que no excluye la obligación de contar con cualesquiera otras autorizaciones, permisos o licencias exigidas por el ordenamiento jurídico, quizás sería más claro expresarlo así.

#### - Artículo 6. Autorización e inscripción de nuevas explotaciones avícolas en el REASI.

a) Debería suprimirse la exigencia de aportación de cédula catastral o certificado de datos catastrales del terreno, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 286/2010, de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, toda vez que dichos datos ya se encuentran disponibles en la Plataforma de Interoperabilidad de la Administración Pública de la Región de Murcia, de modo que la Administración regional ya puede acceder directamente tanto a la información sobre titularidad que consta en el Catastro como a la descriptiva y gráfica de los terrenos, para lo que sólo será necesario que se identifique el terreno en cuestión. A tal efecto y siendo rústico, bastará con señalar polígono y parcela (fuente: Red Intranet de la Comunidad Autónoma (RICA), Plataforma de Interoperabilidad, contenido asociado: "Servicios interoperables disponibles y solicitud de certificados"), como de otra parte ya en el modelo de solicitud establecido en el Anexo IV del Proyecto se exige indicar.

Del mismo modo, la exigencia contenida en el apartado 2, d, 1º relativa a la necesidad de que esté inscrita la escritura pública de titularidad en el Registro de la Propiedad, pudiera ser excesiva (se podría encontrar en trámite de inscripción o presentar problemas adicionales su regularización registral), considerando más acorde con el principio de proporcionalidad recogido en el artículo 4,g) LAE, que se recoja la exigencia de acreditar el título de adquisición (así también en nuestro Dictamen 256/2011, en relación con el Proyecto de Decreto de ordenación de las explotaciones ovinas y caprinas de la Región de Murcia).

Esta observación se hace extensiva a la documentación contemplada en el artículo 10 del Proyecto.

b) En la letra f) del apartado 2 debería darse mayor protagonismo a lo que realmente se regula, que es el procedimiento autorizatorio *stricto sensu*, para lo cual debería indicarse que, una vez comunicada la terminación de las obras, el titular de las instalaciones y el titular de la explotación presentarán solicitud de autorización e inscripción en el REASI, según modelo contenido en el Anexo V del Proyecto, a la cual adjuntarán los documentos indicados en los números 2º a 5º del indicado apartado 2, letra f).

c) La referencia a la Ley de Protección Ambiental Integrada del apartado 2, letra f), 2º, ha de hacerse completa, con indicación de su fecha.

- Artículo 8. Cambios de orientación productiva.

En el apartado 4 debe suprimirse el contenido entre paréntesis, y sustituirse por una alusión a las condiciones de ubicación y distancias mínimas establecidas de forma específica para dicho tipo de explotaciones.

- Artículo 9. Cambio de titularidad de la explotación avícola.

a) El precepto presume que la única forma de efectuarse el cambio de titularidad de la explotación es mediante un contrato bien de arrendamiento bien de integración, pero lo cierto es que podría producirse un cambio de titularidad sin estos instrumentos jurídicos, como ocurriría si el titular de las instalaciones deviniera en nuevo titular de la explotación. Por ello, convendría señalar de forma genérica que se aportará el título jurídico determinante del cambio de titularidad, completado con la alusión a los supuestos más frecuentes de alteración del titular de la explotación, exigiendo la aportación de los correspondientes contratos de arrendamiento o de integración, si bien con la salvedad "en su caso" o "cuando existan".

b) No es correcto hablar de "*contrato de arrendamiento o integración de las instalaciones y construcciones que constituyen la explotación*". Sería más adecuado referirse al contrato de arrendamiento de las instalaciones y construcciones o, en su caso, al contrato de arrendamiento de explotación, de una parte, y de otra al contrato de integración, pues el objeto de éste no son propiamente las instalaciones y construcciones.

c) El último inciso del artículo 9.1 del Proyecto parece exigir la autorización del titular de las instalaciones para proceder al subarrendamiento (mejor subarriendo) de las mismas. De hacerlo, ello supondría una injerencia en las relaciones *inter privatos* (subarrendador y subarrendatario), estableciendo condiciones o limitaciones en el ámbito de los contratos privados, para lo que la Comunidad Autónoma carece de competencia, dada la exclusiva del Estado en materia de legislación civil y mercantil, ex artículo 149.1.8<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup> CE, respectivamente.

Lo que sí puede hacer el Proyecto, no obstante, es determinar qué negocios jurídicos y en qué condiciones constituyen un cambio de titularidad de la explotación a los efectos del Decreto, es decir, cuáles de ellos conllevarán la inscripción en el Registro del cambio de titular de la explotación. Así, podría indicarse que, en caso de subarriendo, únicamente se modificará en el registro el titular de la explotación, cuando conste el consentimiento del titular de las instalaciones al indicado subarriendo.

- Artículo 11. Revocación de autorización, suspensión temporal de actividad y baja y cancelación de la inscripción en el registro.

a) En el apartado 1 pueden suprimirse los paréntesis, manteniendo el texto delimitado por ellos.

En cualquier caso, la redacción ganaría en claridad si en un primer apartado se indicara de forma expresa que la revocación de la autorización determinará la baja y cancelación de la inscripción en el registro, y que la declaración de suspensión temporal de la actividad será objeto de anotación registral.

En un segundo apartado deberían indicarse, de forma separada, las causas que determinan la revocación de la autorización, de una parte y, de otra, las que llevan a la declaración de suspensión temporal de la actividad.

b) En el apartado 2 se establece, de forma acertada, la exigencia del trámite de audiencia previo en el procedimiento de revocación y suspensión temporal. Los destinatarios de ese trámite son, según el precepto, tanto el titular de las instalaciones como el de la explotación, "si existiera". No se alcanza a comprender esta última precisión, toda vez que existiendo, al menos registralmente, una explotación es consustancial a ella la figura del titular de la explotación.

- Artículo 12. Procedimiento.

a) El apartado 5 prevé que en los supuestos de cambio de titularidad de la explotación (debería contemplar también el cambio de titularidad de las instalaciones), se adoptará una resolución ordenando la inscripción en el Registro o, en su caso, la baja y cancelación de la inscripción. Sin embargo, la regulación del cambio de titular de la explotación contenida en el artículo 9 del Proyecto prevé que aquélla se sustanciará a través de la presentación de una comunicación previa, a la vista de la cual los servicios veterinarios oficiales realizan la anotación del cambio de titular en el REGA, sin que se prevea una resolución expresa de carácter formal.

Precisamente, la comunicación previa permite obviar la necesidad de esa resolución previa a la efectividad de la

actuación comunicada, de modo que con la mera presentación de la comunicación, el cambio de titular surte efectos y debe inscribirse en el registro, sin perjuicio de la ulterior labor de comprobación y control por parte de la Administración (art. 71 bis, 3 LPAC), por lo que procede suprimir el segundo párrafo del artículo 12.5 del Proyecto, y adecuar el primer inciso del apartado 6 en lo tocante al plazo para dictar resolución en los supuestos de cambio de titularidad, y el último inciso del artículo 16.3 del Proyecto, de modo que el plazo para reflejar el cambio de titularidad en el libro registro de explotación se compute a partir de la presentación de la comunicación previa en tal sentido.

- b) Las previsiones del apartado 6 en relación con la suspensión de los plazos de resolución y con el sentido negativo del silencio deberían completarse con las siguientes referencias legales.

En relación con la suspensión del cómputo del plazo de resolución del procedimiento, sería más preciso efectuar un remisión a la regulación establecida en el artículo 42.5 LPAC, donde se concretan qué tipo de actuaciones del interesado pueden dar lugar a la suspensión del plazo, así como las reglas de cómputo del tiempo en que el procedimiento permanece latente.

En cuanto al silencio, ya se indicó *supra* que sólo la Ley formal en atención a razones imperiosas de interés general (o la normativa comunitaria) puede establecer tales efectos para la falta de resolución en plazo de los procedimientos administrativos, por lo que si se quiere indicar en el Proyecto, debería dejarse constancia de la Ley que establece tal sentido negativo (Anexo II de la Ley 1/2002, de 20 de marzo, de Adecuación de los Procedimientos de la Administración Regional de Murcia a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

- Artículo 15. Adquisición y distribución del libro de registro de explotación avícola (LRA).

El modelo de LRA no se contiene en el Anexo IX como indica el apartado 2, letra a), sino en el X.

- Artículo 16. Diligencia oficial del libro registro de la explotación y cumplimentación del mismo.

a) El precepto establece normas sobre diligenciamiento del libro registro de explotación (personación en la OCA, terminación de las hojas del mismo, etc.) que, en apariencia, carecen de sentido respecto al formato electrónico del mismo, admitido por el artículo 14.2 del propio Proyecto. Convendría, por ello, matizar las indicadas exigencias y adecuarlas a la llevanza del libro registro en ficheros informáticos.

b) En los apartados 2 y 3 se aprecia una redundancia en la previsión de que, ante la terminación o finalización del libro registro de explotación, habrá de expedirse uno nuevo. Procede, en consecuencia, suprimir el inciso "y, cuando sea necesario, por finalización del mismo, se procederá a la apertura de uno nuevo".

c) Los datos a cumplimentar por el titular de la explotación (apartado 4) deben ser, como mínimo, los establecidos en el Anexo II RD 1084/2005, así como también los considerados esenciales en el artículo 14 del Proyecto. En

aras a la seguridad jurídica, debe concretarse la obligación del titular de la explotación, eliminando la imprecisa expresión "entre otros" (apartado 4) y señalar de forma explícita, mediante remisión, los datos que han de quedar debidamente reflejados en el LRA.

- Artículo 17. Inspecciones.

El precepto debería contener una mención expresa al régimen inspector establecido por la LSA, el cual no sólo dota del necesario fundamento legal a las previsiones contenidas en el artículo proyectado, sino que establece una regulación mucho más amplia que la futura reglamentación autonómica, singularmente en relación al régimen de los inspectores, sus facultades y las obligaciones de aquéllos y de los sometidos a inspección.

- Disposición adicional única. Habilitación o autorización de veterinarios.

a) En el apartado 2, letra a) debe indicarse que la fotocopia compulsada lo será de la documentación acreditativa de la asistencia a o superación de cursos, jornadas o similares en materia de producción y sanidad avícola.

En el apartado 2, letra c) debe suprimirse "*en adelante ADS*", toda vez que esta indicación debe ubicarse en el artículo 4.1, letra a) del Proyecto, donde se utiliza por primera vez el indicado acrónimo.

b) En el apartado 2, letra c), se indica que habrá de indicarse "*el tipo de autorización que desea*". La autorización o habilitación al veterinario, conforme a lo establecido en el artículo 3.23 LSA es única, sin que se prevean diversos tipos de habilitaciones, sino que la autorización concedida le permitirá la ejecución de las funciones que reglamentariamente se establezcan. Si lo que pretende establecer el precepto proyectado es que la autorización pueda ser específica para un determinado tipo de funciones, es decir, que se habilite al veterinario sólo para la supervisión e implantación del programa sanitario de la explotación (art. 4.1, a) del Proyecto), o para la expedición del certificado sanitario ante mortem (art. 4.1, j) del Proyecto en relación con Reglamento (CE) 854/2004, o de los certificados sanitarios de origen (art. 50 LSA), etc., debería sustituirse la referencia al tipo de autorización por la de las funciones para las que ésta habilita y se solicita.

Podría valorarse la conveniencia de establecer un modelo de solicitud de habilitación en los Anexos al Proyecto, en el que se enumeraran las funciones para cuya realización se solicita la autorización.

c) El apartado 3 señala como causa de revocación "*un uso inadecuado de la habilitación*", expresión que adolece de una acusada imprecisión incompatible con las exigencias de seguridad jurídica que se hacen más intensas cuando de dejar sin efecto una autorización se trata, con las evidentes consecuencias negativas que ello produce al interesado. Se sugiere, por tanto, su sustitución por una referencia al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa legal vigente en materia de sanidad animal y la comisión de irregularidades en la expedición de documentos.

Debería, además, preverse un trámite de audiencia a los interesados, cuando la revocación de la autorización no

se acuerde a solicitud de los mismos.

- Disposición transitoria única.

a) En la disposición se incluye contenido transitorio de diverso alcance, lo que podría aconsejar la división de aquélla en cuatro transitorias, a saber:

1. Que englobe los actuales apartados 1 a 3, relativos a la incorporación al REASI de las explotaciones preexistentes y a las modulaciones en la exigencia para las mismas de cumplimiento de los requisitos establecidos en la nueva regulación.

2. Expedientes en tramitación, con el contenido del actual apartado 4.

3. Aplicación diferida de la limitación de capacidad ganadera (actual apartado 5).

4. Explotaciones no inscritas en el registro pero que cuenten con licencia de obras anterior, incorporando los actuales apartados 6 y 7.

b) En el apartado 2, la exención de la prohibición de entrada de vehículos en la explotación respecto de las nuevas ampliaciones o cambios de orientación productiva debería condicionarse a una previa acreditación técnica de la imposibilidad de la adecuación de las instalaciones para cumplimiento de la prohibición o de su carácter excesivamente gravoso en términos económicos.

c) En el apartado 3 se establecen distintos plazos para que las explotaciones ya existentes e inscritas en el registro de explotaciones avícolas con anterioridad a la entrada en vigor del futuro Decreto se ajusten a sus exigencias. Sin embargo, la redacción proyectada genera algunas incógnitas. En primer lugar, las condiciones establecidas en el artículo 4.1, letras d) a l) del Proyecto, en la medida en que no se establece norma transitoria específica para ellas, ha de entenderse que serán exigibles a las explotaciones preexistentes desde el momento mismo de la entrada en vigor del futuro Decreto; pero entonces no se entiende por qué esta previsión sólo se explica respecto de los requisitos contenidos en el artículo 4.1, letra b) y 4.2, letras h), k) y m).

En segundo lugar, cuando el último inciso del apartado 3 excluye a las explotaciones avícolas de carne de la aplicación de dichos plazos transitorios y establece que habrán de cumplir "dichos requisitos" a la entrada en vigor del Decreto, surge la duda de si tal exigencia se refiere sólo a los requisitos expresamente enumerados en el mismo apartado 3 o si, por el contrario, se refiere a todas las condiciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 y 2, del Proyecto.

d) En el apartado 6 se prevé la posibilidad de autorización e inscripción de aquellas explotaciones avícolas de

carne preexistentes a la entrada en vigor del futuro Decreto, que, aunque no cumplen el requisito de distancia mínima, "posean licencia de obras concedida con anterioridad a la vigencia del Real Decreto 1084/2005". Dado el largo período de tiempo transcurrido desde entonces (ocho años), es de suponer que los efectos de la licencia urbanística concedida habrían expirado (art. 216 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio) si todavía no se hubieran ejecutado las oportunas construcciones. En consecuencia sería más preciso aludir a las explotaciones cuyas instalaciones se hubieran ejecutado de acuerdo con una licencia de obras concedida con anterioridad a la entrada en vigor del indicado reglamento estatal.

- Anexo IV. Solicitud de idoneidad del terreno para la instalación de una explotación avícola.

El *petitum* de la solicitud no debe ser, como se indica en el modelo, que se gire visita de inspección a los terrenos, sino que se declare su idoneidad para albergar una explotación avícola.

- Anexo V. Solicitud de autorización e inscripción en el REASI.

Al igual que en la observación relativa al anexo anterior, la pretensión que ha de plasmarse en el escrito de solicitud no es la de mero inicio de los trámites, sino lo que se pretende obtener mediante la resolución que pondrá fin al procedimiento. La solicitud, entonces, lo será para que se autorice la nueva explotación o su ampliación y se inscriba en el registro.

Debe evitarse la expresión "legalización" utilizada en el modelo y que alude a la regularización de una situación inicialmente contraria al ordenamiento, y que podría mover a interpretar que es posible obtener la correspondiente autorización con posterioridad al inicio de la actividad en la explotación, cuando el modelo lo es para la solicitud de autorización e inscripción previas.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la futura disposición, que habrá de adoptar la forma de Decreto.

**SEGUNDA.-** El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado en lo esencial a sus normas reguladoras, excepto en lo que se refiere a la memoria económica.

**TERCERA.-** Revisten carácter esencial, a los efectos prevenidos en el artículo 61.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2

de abril, las siguientes observaciones:

- Las efectuadas en la Consideración Cuarta relativas al titular de las instalaciones y a las facultades del titular de la explotación; a la clasificación zootécnica de las explotaciones de la avicultura de puesta y a la constancia en el REASI de datos específicos de éstas; a los puntos de referencia para el cálculo de las distancias mínimas; a la expresa constancia en el Proyecto de que los requisitos a cumplir por las explotaciones son los exigidos por el conjunto del ordenamiento y no sólo los establecidos en el Proyecto; y al sentido del silencio en el procedimiento de declaración de idoneidad de los terrenos.
- Las de la Consideración Quinta sobre la utilización de medios electrónicos a que se refiere el artículo 4.1, letra k) y las relativas a los artículos 9.1, 12.5 y 16.4.

**CUARTA.-** El resto de observaciones y sugerencias, de incorporarse al Proyecto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el conjunto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.