



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **387/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 de octubre de 2019, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 17 de julio de 2019 (COMINTER 238775/2019), sobre Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de Protección y Bienestar de Animales de Compañía (expte. **233/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por el Servicio de Producción Animal de la Dirección General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, perteneciente a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, en octubre de 2018 se redactó un primer borrador de "Decreto por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de Protección y Bienestar de Animales de Compañía" (en adelante, el Proyecto), junto con una Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN). Ambos documentos fueron remitidos para su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, además, con escritos del Director General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura de 11 de octubre de 2018, a los siguientes centros y entidades para su conocimiento a fin de que pudieran hacer las consideraciones que estimaran pertinentes en un plazo de 10 días:

- Consejería de Salud.
- Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente.
- Federación de Municipios de la Región de Murcia.
- Facultad de Veterinaria de la Universidad de Murcia.
- Colegio Oficial de Veterinarios de la Región de Murcia.

- Federación de Asociaciones de Protección Animal de la Región de Murcia.

- Asociación Protectora de Animales de la Región de Murcia.

- Ayuntamientos de la Región de Murcia (sin concretar en el expediente).

SEGUNDO.- En contestación al requerimiento se recibieron escritos formulando distintas sugerencias remitidos por:

- Ayuntamiento de Molina de Segura.

- Ayuntamiento de Yecla.

- Ayuntamiento de Lorca.

- Ayuntamiento de Alhama de Murcia.

- Federación de Municipios.

- Asociación de Usuarios de Perros Guía de la Comunidad de Murcia.

- Federación de Defensa Animal de la Región de Murcia (FDAMUR).

- Dirección General del Medio Natural.

- Dirección General de comercio, Consumo y Simplificación Administrativa.

- Consejería de Salud.

- Colegio Oficial de Veterinarios de la Región de Murcia.

- Empresa de educación canina "Somos Muy Perros".

TERCERO.- Con las observaciones recibidas, el 4 de marzo de 2019 se redactó un nuevo borrador del Proyecto y una nueva versión de la MAIN en la que se incluía la explicación del estudio y aceptación o rechazo de las sugerencias realizadas.

CUARTO.- Redactados ambos documentos, el 14 de marzo de 2019 se presentó en el Registro electrónico de la CARM un escrito de la Federación de Asociaciones Protectoras de Animales formulando diversas alegaciones. Por correo electrónico se recibieron las de la Asociación Nacional de Peritos y Forenses Veterinarios (ANPEVET). Lo anterior motivó que, con idéntica técnica, el Servicio de Producción Animal, el 22 de marzo de 2019, redactara una tercera versión de la MAIN y del Proyecto que remitió al Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca.

QUINTO.- Previo informe favorable del Servicio Jurídico de la Secretaría General, el Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca elevó al Consejo de Gobierno su propuesta de aprobación del Proyecto siendo remitido para informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos mediante comunicación interior de 2 de mayo de 2019.

SEXTO.- El informe número 39/2019, de la Dirección de los Servicios Jurídicos se pronunció favorablemente sobre el Proyecto remitido haciendo algunas observaciones sobre el mismo, observaciones que fueron acogidas por el Centro Directivo impulsor del procedimiento incorporándolas a la cuarta versión del Proyecto y de la MAIN efectuadas en julio de 2019, remitidas el día 1 de dicho mes a consulta a la Vicesecretaría de la Consejería junto con la propuesta que elevaba el Director General de Agricultura, Ganadería y Acuicultura, a su titular.

SÉPTIMO.- Una vez constatada la regularidad del procedimiento seguido según el informe de la Vicesecretaría, advirtiendo de la necesidad de remisión a este Consejo Jurídico para la evacuación de su Dictamen, se incorporó al expediente la copia de la última versión revisada del Proyecto y el extracto de secretaría, trasladándose a este órgano consultivo mediante comunicación interior de 17 de julio de 2019 a la que se adjuntó el acuerdo adoptado en tal sentido por la titular de dicho órgano por delegación del Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca de la misma fecha.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Este Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley

2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al considerarlo la Consejería proponente como un proyecto de disposición de carácter general que se dicta como desarrollo de la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia (LPDAC).

El carácter eminentemente organizativo que presenta el Proyecto no impide su consideración como reglamento de desarrollo o ejecución necesaria de las previsiones del artículo 33.5 LPDAC. Siendo así no cabe duda de que ha de ser objeto de dictamen preceptivo por este Consejo Jurídico en aplicación de artículo 12.5 LCJ, por las razones expuestas, entre otros, en nuestro Dictamen 153/2018.

SEGUNDA.- Competencia y habilitación legal.

I. El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen establece la regulación de este órgano consultivo al decir en su artículo 1.1 *"Se crea el Consejo Asesor Regional de Protección y Bienestar de Animales de Compañía (CARPA), en adelante el Consejo, como órgano de participación, asesoramiento y consulta de la Administración Autonómica en materia de protección y bienestar de los animales de compañía. Asimismo, se regula su composición, organización y funcionamiento"*.

La creación del CARPA está prevista en el artículo 33.5 LPDAC, dictada en ejercicio de las previsiones establecidas en la Ley Orgánica 4/1982 de 28 de junio, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, (EAMU), pues, tal como indica su Exposición de Motivos *"Desde un punto de vista competencial, este texto legal se dicta, entre otras, en atención a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene y de medio ambiente, así como la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, que esta Comunidad Autónoma tiene atribuidas, de conformidad con su Estatuto de Autonomía"*. Concretamente los títulos competenciales correctamente invocados en la elaboración del Proyecto han sido: la competencia exclusiva en materia de ganadería (artículo 10.Uno.6); en materia de planificación económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (artículo 10.Uno.11); la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene y de protección del medio ambiente (artículo 11.1 y 3); y, por último, la competencia exclusiva sobre organización, régimen jurídico y funcionamiento de las instituciones de autogobierno (artículo 10.Uno.1) en la que se enmarca la de creación y estructuración de su propia organización administrativa (artículo 51.1).

Tanto en el ordenamiento estatal como en el autonómico, la potestad reglamentaria del Gobierno no deriva de la delegación que le pueda conferir el Parlamento correspondiente, sino que son las propias normas institucionales [artículo 97 de la Constitución, artículo 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y los artículos 32.1 EAMU y 52.1 Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG) y, actualmente, el artículo 128.1 LPACAP] las que explícitamente reconocen esa potestad con carácter propio y originario. Al no existir atribución específica a una Consejería en aplicación del artículo 38 LPCG, por el que a los Consejeros se les reconoce una potestad reglamentaria *"cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida"*, hay que entender que la remisión a norma reglamentaria hecha por el artículo 33.5 LPDAC ha de completarse con un Decreto a aprobar por el Consejo de Gobierno.

TERCERA.- Sobre el procedimiento de elaboración y la documentación remitida.

Respecto al procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto de Decreto, con carácter general, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, se realizan las siguientes observaciones:

I. Sobre el carácter abreviado de la MAIN y su justificación.

La MAIN fue introducida en el Ordenamiento regional por la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tanto para los Anteproyectos de Ley, como en el proceso de elaboración de los reglamentos, modificando la Disposición final primera de la LPCG con la finalidad de valorar el impacto de la nueva regulación, si bien dicha exigencia de elaboración de una MAIN venía condicionada a la publicación de la Guía Metodológica (la Guía), siendo de aplicación a los procedimientos de elaboración de disposiciones que iniciaran su tramitación tras la aprobación de la citada Guía (que fue aprobada por acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 y publicada en el BORM de 20 siguiente). El artículo 37 de la Ley de Aceleración modificó el artículo 46 de la Ley 6/2004, introduciendo nuevos requisitos de la MAIN.

Se optó por la elaboración de una MAIN abreviada en base a que, según consta en ella, "[...] La Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015, prevé la posibilidad de que en aquellos casos en los que se estime que la propuesta normativa no tiene impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa, se realizará una MAIN abreviada.

En este caso, la justificación de la MAIN abreviada reside en que se trata de una disposición cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a un ámbito muy concreto, como es la creación de un órgano colegiado de participación, asesoramiento y consulta de la Administración autonómica en materia de protección y bienestar animal, sin apreciarse impacto apreciable en otros ámbitos. En este sentido, se trata de una disposición cuya justificación se encuentra en el artículo 33.5 de la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia".

Adoptada esa decisión, consta en el apartado 5 de la MAIN, "Informe de impacto presupuestario", que "La aprobación y aplicación del proyecto de decreto no tiene incidencia económica alguna, no implicando "per se" la implantación de nuevos servicios, ni generando nuevas obligaciones económicas dado que su finalidad es la regulación de la composición y funciones de un órgano colegiado cuyo funcionamiento se va a desarrollar con los recursos humanos y materiales existentes en la Consejería a la que se encuentra adscrito el órgano que se crea.

Tampoco conlleva carga alguna para el administrado, por cuanto es una norma de tipo organizativo exclusivamente".

Lo anterior motiva la ausencia total de información sobre el coste que la puesta en marcha del CARPA va a suponer.

Tal comportamiento no se considera acorde con las previsiones que sobre la elaboración de la MAIN existen en la Guía, siendo de aplicación al caso las consideraciones que ya hicimos en nuestro Dictamen 316/19. Era, como

ahora, un caso en que la justificación del carácter abreviado de la MAIN derivaba también de la no incidencia en otros ámbitos competenciales. Pues bien, allí señalábamos que *"En lo que al impacto en materia de presupuestos respecta, la Guía, en el número 6º de su apartado A "Introducción", como respuesta a la pregunta de si de la propuesta normativa no se derivarán impactos apreciables, señala que «En aquellos casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno o algunos de los ámbitos, de tal forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa, se elaborará una MAIN abreviada con el contenido mínimo que se recoge a continuación».* Concreta ese contenido mínimo en su apartado "C.- Contenidos de la Memoria Abreviada", y en él, por lo que interesa al impacto presupuestario, indica en su número 4 *«En todo caso se especificarán los aspectos presupuestarios del proyecto normativo, haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos».* Es decir, la circunstancia de que el impacto presupuestario no sea "apreciable" faculta para redactar la MAIN abreviada, pero el contenido mínimo exige que *«En todo caso», sin excepción, se especifiquen los aspectos presupuestarios del proyecto normativo haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos.*

Lo anterior significa que esas menciones no pueden sustituirse por una declaración genérica como la hecha en el apartado 5 de la MAIN que acompaña el Proyecto según la cual «La norma propuesta, no afecta al presupuesto del departamento impulsor de la misma, ni al de otros departamentos, entes u organismos distintos del impulsor, por lo tanto, no tiene impacto presupuestario en los presupuestos de la CARM». Esa declaración contradice el último párrafo del apartado B5 de la Guía según el cual *«Si no tuviera impacto presupuestario, se deberá indicar en la Memoria debiéndose justificar adecuadamente».* Es decir, la justificación es obligada, no ya en el caso de que el impacto no sea "apreciable" sino en el extremo, es decir, que el impacto fuera nulo.

Lo que la Guía pretende, de manera simplificada evidentemente, es que queden reflejados los efectos presupuestarios que pueda tener la adopción de una determinada norma, sean o no asumibles con los recursos de los que ya se disponga en el momento de elaborar la propuesta. Sin embargo, en este como en algunos otros casos dictaminados, se viene observando la práctica consistente en negar efectos presupuestarios a los proyectos entendiendo que de esa manera no hay obligación de especificarlos, pero tampoco de justificar el aserto.

Como decimos, el mayor o menor impacto presupuestario permite a los órganos impulsores considerar la necesidad de realizar una MAIN completa o abreviada pero, una vez adoptada esa decisión, incluso en la abreviada hay que especificar los efectos que sobre el presupuesto genere y en tanto que la aplicación de la norma suponga una mínima actividad en el seno de la Administración originará unos gastos a los que hacer frente, gastos cuya compromiso de ejecución ha de contar con el debido soporte presupuestario para no incurrir en nulidad por aplicación del artículo 36 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (TRLH), ya que está vedada la ejecución de gastos al margen del presupuesto por aplicación del principio de universalidad presupuestaria, consagrado en el artículo 46.3 EAMU, al señalar que el presupuesto de la Comunidad Autónoma incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma. Al margen del presupuesto pueden existir cobros o pagos, pero no ingresos o gastos.

*Como hemos dicho, una cosa es que los gastos derivados de la aprobación de la norma sean perfectamente asumibles con los créditos de los que disponga el departamento impulsor, o el resto de departamentos de la CARM, lo que no niega su existencia e impacto presupuestario. Otra bien distinta, que hubieran de dotarse nuevos créditos. En ese caso, la propia Guía nos da la pista de cuál es la intención que se persigue al decir en el apartado B5, respondiendo a la pregunta de si un proyecto normativo afecta al presupuesto del departamento impulsor que *«Si sí existiera impacto presupuestario por afectar el proyecto normativo a los presupuestos de la CARM, será necesario identificar, mediante la partida presupuestaria afectada y cuantificar los gastos e ingresos presupuestarios, financieros o no financieros que pudiera generar el proyecto normativo, o bien justificar la imposibilidad de cuantificación de dicho impacto.**

Una vez cuantificado el impacto presupuestario habrá que determinar si el coste que supone puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, para lo cual será necesario identificar las partidas presupuestarias afectadas especificando la respectiva valoración monetaria. Si el coste no puede ser financiado con los créditos presupuestarios disponibles sin recurrir a modificaciones presupuestarias, será necesario detallar la modificación que se propone, su cuantificación y su fuente de financiación».

Como conclusión de este apartado se obtiene, en el caso examinado, al igual que en otros ya vistos por este Órgano consultivo, que la MAIN abreviada no responde al contenido exigido por la Guía, pues debieron hacerse unas referencias a los recursos presupuestarios que la puesta en marcha de la norma va necesariamente a implicar, referencias siquiera mínimas pero suficientes para alcanzar su fin de ilustrar al órgano que deba decidir sobre su aprobación".

A la vista de lo dicho y teniendo en cuenta lo que a continuación se hace constar, debiera procederse a revisar la MAIN en el sentido indicado.

II. Sobre los diversos informes recabados.

En el procedimiento se ha solicitado opinión a los centros y entidades que constan en Antecedentes y, aunque como puede apreciarse en el expediente, el trámite de audiencia exigido por el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), ha sido debidamente respetado, se echa en falta una opinión que debía haberse solicitado por su carácter preceptivo.

Nos referimos a que, siendo correcta la consulta evacuada a la Federación de Municipios de la Región de Murcia y a los Ayuntamientos, podría entenderse cumplido el mandato del artículo 77 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia (LRLMU), que consagra como modo de realizar efectivamente la coordinación entre la Comunidad y las entidades locales de la Región el respeto al ejercicio legítimo, por cada una de ellas, de sus competencias, así como las consecuencias que del mismo se deriven para las propias, y ponderar, en el ejercicio de sus competencias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en particular, aquellos cuya gestión esté encomendada a la otra Administración. Sin embargo su escasa participación (sólo 4 de los 45 Ayuntamientos que cabe presumir consultados han formulado observaciones) unido al carácter imperativo de sus términos, no permite entender enervado el mandato expreso de la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, por la que se crea el Consejo Regional de Cooperación Local, órgano que ha de ser consultado en las materias previstas en su artículo 3, entre las que en su número 1, letra a) se refiere a *"Los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento reguladores de los distintos sectores de la acción pública de la Administración regional que afecten al ámbito de competencias de la Administración local"*.

La ausencia de dicho informe fue considerada causa de nulidad de pleno derecho del Decreto 102/2002, de 14 de junio, por el que se aprobó el Reglamento del régimen económico financiero del canon de saneamiento de la Región de Murcia, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en su sentencia nº 733/05, de 27 de octubre de 2005. El Dictamen 64/02 de este Consejo Jurídico, relativo al proyecto de lo que luego fue Decreto 102/2002, advirtió esa carencia pronunciándose posteriormente respecto a tal omisión la antedicha Sentencia en estos términos: *"Entiende la Sala que, para el ejercicio de la potestad reglamentaria, la Administración competente debe seguir el procedimiento legalmente establecido y que no puede dejar de consultar, cuando la Ley lo requiera, a los órganos correspondientes, puesto*

que la emisión de los informes legalmente preceptivos está ordenada a lograr el mayor acierto en la actividad administrativa. La estimación del recurso por estos motivos, hace innecesario considerar el resto de los fundamentos de la impugnación". Señala también la sentencia lo siguiente: "Añade el Consejo Jurídico que, aunque las corporaciones locales han podido expresar su opinión a través de la Federación de Municipios es éste un "cauce no idóneo para cumplimentar el trámite de audiencia exigido por la Ley 9/94".

Contra dicha sentencia interpuso recurso de casación ordinario la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, resuelto por STS 3977/2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de mayo de 2009 (rec. cas. 2815/2006), la cual, además de desestimar el recurso, afirma que "...dada la interpretación sostenida por la sentencia de instancia, en relación a la naturaleza preceptiva del dictamen omitido del Consejo Regional de Cooperación es patente que no sólo no ha sido incumplido el artículo 24.1 b) de la Ley 50/1977, sino que la Sala de instancia se ha atenido a su estricto cumplimiento, y sin que pueda aceptarse que el informe emitido por la Federación de Municipios de la Región de Murcia pueda sustituir al omitido".

En consecuencia, la omisión del informe preceptivo de dicho Consejo es una irregularidad que no debió producirse y que, a pesar de lo avanzado del procedimiento, aún hay posibilidad de eliminar recabándolo. Esta es una observación de carácter esencial.

III. Se observa también que no se ha incorporado al expediente el documento exigido por el artículo 42.2 de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Dispone el mismo que "*Todas las disposiciones legales o reglamentarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia deberán contar, con carácter preceptivo, con un informe sobre su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género por quien reglamentariamente se determine*".

En conclusión, y para atenernos a lo que establece el artículo 2.4 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia ("*Los asuntos sobre los que haya dictaminado el Consejo no podrán ser sometidos a dictamen ulterior de ningún otro órgano o institución de la Región de Murcia*"), no puede emitirse Dictamen sobre el fondo del asunto antes de que sean completadas las actuaciones.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede retrotraer el procedimiento de elaboración reglamentaria al momento en que debió recabarse el parecer del Consejo Regional de Cooperación Local, así como para completar las actuaciones conforme a lo indicado en la Consideración Tercera de este Dictamen, y recabar después nuevamente el Dictamen de este Consejo.

No obstante, V.E. resolverá.