

Dictamen nº: **481/17**

Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio**

Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**

Aprobación: **23.11.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de noviembre de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto “*por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid y se establece la normativa reguladora de la actividad apícola en la misma*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por escrito de 17 de octubre de 2017, que ha tenido entrada en este órgano el día 18 de octubre de 2017, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en su sesión de 23 de noviembre de 2017.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid y establece las normas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas de la región, así como las condiciones de ubicación, asentamiento y movimiento de colmenas, conforme a lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, y el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por dieciséis artículos comprendidos en un título preliminar y cuatro títulos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Título preliminar, rubricado como “*Disposiciones generales*”, comprende tres artículos.

Artículo 1.- Refiere el objeto del proyecto normativo.

Artículo 2.- Recoge definiciones a los efectos del proyecto de decreto.

Artículo 3.- Indica el ámbito de aplicación.

Título I, “*Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid*”, contiene cuatro artículos.

Artículo 4.- Se dedica a la creación, dependencia, naturaleza y estructura del citado registro.

Artículo 5.- Establece la obligatoriedad de la inscripción.

Artículo 6.- Se ocupa de los requisitos para la obtención del código de identificación de la explotación.

Artículo 7.- Recoge el procedimiento de inscripción en el registro.

Título II, “*Comunicación de las explotaciones con el registro*”, acoge cinco artículos.

Artículo 8.- Regula la modificación de datos.

Artículo 9.- Refleja la solicitud de baja.

Artículo 10.- Sobre la inactividad y la baja de oficio de las explotaciones ganaderas.

Artículo 11.- Determina la comunicación de datos sobre censos.

Artículo 12.- Del Libro de registro de la explotación.

Título III, “*Actividad apícola*”, tiene dos artículos.

Artículo 13.- Marca las distancias entre viviendas y asentamientos apícolas y de los últimos entre sí.

Artículo 14.- De la advertencia sobre la proximidad de abejas.

Título IV, “*Régimen sancionador*”, tiene dos artículos.

Artículo 15.- Dedicado a los controles.

Artículo 16.- Remite al régimen sancionador establecido en la normativa básica y la de la Comunidad de Madrid.

La disposición transitoria se refiere a las inscripciones en otros Registros.

La disposición derogatoria se dedica a los anteriores decretos sobre la materia.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de ganadería para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo del decreto y para modificar sus anexos.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La regulación expuesta se completa con cuatro anexos que detallan los siguientes aspectos:

- Anexo I.- Solicitud de inscripción en el Registro de Explotaciones Ganaderas.

- Anexo II.- Declaración de datos de subexplotación. Comprende diez modelos para bovino, ovino, caprino, porcino, equino, cúnica, avícola, especies cinegéticas, apícola y otras especies.

-Anexo III.- Declaración anual de censo.

-Anexo IV.- Documento de oposición a la consulta de datos personales.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 10 de octubre de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 1 del expediente administrativo).

2. Informe de 10 de octubre de 2017 del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por el que da cuenta al Consejo de Gobierno sobre la necesidad de solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (documento nº 2 del expediente administrativo).
3. Texto del proyecto de decreto (documento nº 3 del expediente administrativo).
4. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 28 de septiembre de 2017, realizada por el director general de Agricultura y Ganadería (documento nº 4 del expediente administrativo).
5. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 6 de septiembre de 2017 (documento nº 5 del expediente administrativo).
6. Texto del proyecto de decreto remitido a la citada Abogacía General (documento nº 6 del expediente administrativo).
7. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 28 de julio de 2017, realizada por el citado director general (documento nº 7 del expediente administrativo).
8. Informe de 3 de agosto de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio (documento nº 8 del expediente administrativo).
9. Texto del proyecto de decreto “*por el que se regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid*” inicial, que se sometió al trámite de audiencia y del informe de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid, así como Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 10 de abril de 2017,

realizada por el mismo director general (documentos nº 9A y 9B del expediente administrativo).

10. Documentación relativa al cumplimiento del trámite de audiencia (bloque de documentos nº 10 del expediente administrativo).

11. Documentación acreditativa de la solicitud de informe al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (documento nº 11 del expediente administrativo).

12. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid con observaciones al texto del proyecto de decreto y sin formulación de observaciones (bloque de documentos nº 12 del expediente administrativo).

13. Informe de 19 de mayo de 2017, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (documento nº 13 del expediente administrativo), que señala con base en la Memoria, que el proyecto de decreto no supondrá incremento de gasto porque la información que se incorpora a los registros existentes se refleja en el registro estatal por medio de una aplicación informática ya existente, además de prestarse actualmente el servicio por la Dirección General de Agricultura y Ganadería con medios personales y materiales existentes.

14. Informe de 27 de enero de 2017, de la Dirección General de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno - documento nº 14 del expediente administrativo).

15. Informe de 8 de mayo de 2017, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 15 del expediente administrativo) en el que se concluye que no existe impacto por razón de orientación sexual,

identidad o expresión de género, en el proyecto de decreto al no contener disposiciones referidas a la población LGTBI.

16. Informe de 11 de agosto de 2016, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 16 del expediente administrativo), en el que no aprecia impacto por razón de género en el proyecto de decreto al ser de carácter técnico, organizativo y procedimental.

17. Informe de 9 de agosto de 2016, de la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 17 del expediente administrativo) en el que no se hacen observaciones al proyecto de decreto por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”; y a solicitud del consejero de Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y

Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): “*Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros*”.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso núm. 1397/2915) señala que la finalidad de tal dictamen, “*es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso*”.

En cuanto al carácter de reglamento del proyecto de decreto que se somete a consulta, hay que tener en cuenta, como apunta la STC 18/1982, de 4 de mayo, que son “*reglamentos ejecutivos*” “... *aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”*”.

El hecho de que el proyecto de decreto que se somete a dictamen realice un desarrollo parcial de la ley no afecta a su carácter de reglamento ejecutivo, puesto que conforme ha señalado la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo

de 2013 (recurso 171/2012), “se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.

El proyecto de decreto cumple estos requisitos a tenor del contenido que constituye su objeto señalado anteriormente, ya que pretende aprobarse en ejecución de la citada Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal (en adelante, “*Ley de sanidad animal*”), cuyo artículo 38 establece que todas las explotaciones de animales deben estar registradas en la comunidad autónoma en que radiquen y exige la llevanza de un libro de explotación. Asimismo, el artículo 39 de la misma Ley señala que la Administración General del Estado establecerá las bases y coordinación de un único y homogéneo sistema nacional de identificación de las diferentes especies animales, disponiendo además que los animales deberán identificarse de acuerdo con el sistema establecido reglamentariamente por el Gobierno.

Estas previsiones fueron desarrolladas posteriormente por el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo que establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas (en adelante, Real Decreto 479/2004), y a su vez, el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, establece las normas de ordenación de las explotaciones apícolas (en adelante Real Decreto 209/2002), que también tiene carácter básico.

Por ello dado el carácter de reglamento ejecutivo del proyecto normativo, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre su posible aprobación a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ya citado ROFCJA.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

De conformidad con el artículo 148.1.7^a de la Constitución Española, las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de “*agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía*”.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13^a, 16^a y 23^a de la Constitución Española, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad y legislación básica sobre protección del medio ambiente, el Estado aprobó la Ley de sanidad animal –en lo que afecta al proyecto normativo-, cuyo artículo 38 ordena que “*todas las explotaciones de animales deben estar registradas en la comunidad autónoma en que radiquen, y los datos básicos de estos registros serán incluidos en un registro nacional de carácter informativo*”.

Asimismo, con base en las precitadas competencias del artículo 149.1.13^a y 16^a de la Constitución Española, se aprobaron los Reales Decretos 479/2004 y 209/2002, que tienen el carácter de normativa básica estatal.

La Ley de sanidad animal se aplica, entre otros ámbitos, a todos los animales de producción, conforme a sus artículos 2 y 3.2, que incluye a las abejas y su explotación, denominada “*apicultura*” conforme recogen el artículo 2a) y el anexo I del Real Decreto 479/2004, que a su vez, cuando se ejerce de manera profesional es considerada como una actividad ganadera por el Real Decreto 209/2002 merecedora de la ordenación general que se hace en el mismo, al margen de la ordenación específica que trata determinados aspectos, como hace el Real Decreto 608/2006, de 19 de mayo, por el que se establece y regula un Programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel.

Estas son pues las normas básicas a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de “*agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias*”, que le confiere el artículo 26, apartado 3.1.4 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado.

Con base en la competencia en materia de ganadería, la Comunidad de Madrid aprobó el Decreto 176/1997, de 18 de diciembre, por el que se regula el Registro de Actividades Económico-Pecuarias de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 176/1997), en cuyo artículo 3 se incluyen, entre otras, las secciones de “*Explotaciones ganaderas*”, “*Granjas*” y “*Establecimientos para la equitación*”.

Asimismo, con esa misma base competencial, aprobó el Decreto 45/2015, de 30 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la normativa reguladora de la actividad apícola en el territorio de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 45/2015), que crea el Registro de Explotaciones Apícolas de la Comunidad de Madrid y establece las normas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas en la Comunidad de Madrid, así como las condiciones de ubicación, asentamiento y movimiento de colmenas, adaptándolas a la Ley de sanidad animal, y al Real Decreto 209/2002.

El Decreto 45/2015 se aprobó, de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que emitió el dictamen nº 194/15, de 22 de abril, sobre el proyecto normativo tramitado.

De este modo, la competencia para la creación y regulación del registro de explotaciones ganaderas de la Comunidad de Madrid y la regulación de la actividad apícola en su ámbito territorial, corresponde a la Comunidad de Madrid con respecto a la legislación básica estatal en la materia, lo que nos permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

El rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo

(en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009). Dejamos apuntado únicamente, que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, además de no haber entrado todavía en vigor, tampoco sería aplicable al actual procedimiento conforme previene su disposición transitoria única.

Continuando el análisis del procedimiento, hay que tener en cuenta que al haberse iniciado el mismo antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), como señala el informe de 10 de octubre de 2017 del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio -los documentos 16 y 17 del expediente están fechados en agosto del año 2016-, la regulación que de tal elaboración de reglamentos se hace en la LPAC, no será de aplicación al presente procedimiento conforme previene la disposición transitoria tercera de la LPAC, a cuyo tenor: “*A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior*”. También tendremos en cuenta, que la disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) expresa: “*Los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la Administración General del Estado a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron*”, por lo que acudiremos a la normativa y redacción vigente en aquél momento.

1.-Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar el proyecto de decreto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y los decretos 72/2015, de 7 de julio del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y 194/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio (*cfr.* artículo 6.1.a)1).

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se ha incorporado al procedimiento la versión definitiva emitida el día 28 de septiembre de 2017, así como las emitidas el 10 de abril y el 28 de julio de 2017, firmadas por el director general de Agricultura y Ganadería, que han sido elaboradas según se han ido cumplimentando los distintos trámites.

Como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes, entre otros, el 253/17, de 19 de junio, 383/17, de 21 de septiembre, 412/17, de 11 de octubre y 456/17, de 8 de noviembre, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva.

De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso

continuo, no obstante lo cual, a pesar de que el índice de documentos califica a la Memoria de 10 de abril de 2017 como inicial, se echa en falta la que tuvo que ser elaborada al principio del procedimiento, que se incardina según el expediente en fecha anterior a la entrada en vigor de la LPAC. En este punto, y sin perjuicio de recordar la obligatoriedad de que los expedientes se remitan completos a la Comisión Jurídica Asesora (artículo 19.1 del ROFCJA), puede considerarse que se ha cumplido adecuadamente con el objetivo de que la memoria responda a un proceso continuo.

La última versión de la Memoria que figura en el expediente remitido contempla la oportunidad de la propuesta y su necesidad por el tiempo transcurrido desde la aprobación del Decreto 176/1997, que hace necesaria la revisión y adaptación de la regulación autonómica en la materia y supone además, unificar en un único registro todas las explotaciones ganaderas de animales de producción que, a su vez, deben verse reflejadas en el Registro general de explotaciones ganaderas previsto en la Ley de sanidad animal y el Real Decreto 479/2004. Asimismo, las memorias de 28 de julio y 28 de septiembre de 2017 afirman la oportunidad de integrar el contenido del Decreto 45/2015 en el proyecto normativo para unificar los registros en materia de explotaciones ganaderas y contribuir a dotar al sistema de una mayor eficiencia y seguridad jurídica. Dichas memorias no contemplan alternativas distintas al proyecto normativo para la consecución del objetivo.

También se pronuncia sobre el contenido del proyecto normativo incluyendo la mención de las normas que quedarán derogadas al analizar el contenido, si bien deberá incluirse en apartado concreto en forma de “*listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas*” como exige el Decreto 1083/2009.

Además, realiza el análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias así como al impacto económico y presupuestario respecto del que dice que no se prevé un incremento del gasto público ya el servicio se está prestando en la actualidad por la Dirección General de Agricultura y Ganadería. Consideramos que la Memoria deberá pronunciarse expresamente sobre el impacto económico del proyecto de decreto –pues no lo hace a pesar de enunciarlo-, que comprenda el que tendrá sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas, pues tales extremos no se contienen en la Memoria. Por el contrario, sí se pronuncia sobre el impacto en la unidad del mercado, señalando que no lo tiene al no obstaculizar la libre circulación y establecimiento de operaciones económicas, la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español y la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica; por ello, no resulta precisa la puesta en conocimiento del proyecto normativo a las autoridades competentes prevista en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Tales omisiones de pronunciamiento y la formulación de “*listado pormenorizado*” habrán de ser subsanadas.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La Memoria indica que el proyecto normativo no tiene impacto según el informe de la Dirección General de la Familia y el Menor.

Por otro lado, de acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, “*en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo*”. En relación con este impacto, la Memoria refleja la ausencia de tal impacto al tratarse de una norma de carácter técnico y procedimental, como informa la Dirección General de la Mujer.

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento a las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Al respecto la Memoria incide en la ausencia de impacto según el informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

También menciona la audiencia conferida a los organismos y asociaciones reconocidas por ley cuyos fines guardan relación directa con el objeto del proyecto normativo; los informes emitidos por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (exigible según el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid) y las distintas secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid; el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (aún sin ser preciso por no suponer el proyecto normativo un incremento del gasto público conforme establece la disposición adicional 1^a de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2017), si

bien la Memoria lo incardina en el trámite de remisión del proyecto a las secretarías generales técnicas, cuando debe reflejarlo en un apartado independiente, lo que deberá subsanarse; y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

La Memoria refleja las observaciones formuladas en el procedimiento, los informes emitidos y la consideración que les concede el órgano promotor del proyecto, reflejando las que han sido incorporadas y los motivos por los que no se incorporan ciertas observaciones al proyecto normativo, como establece el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009.

3.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 3 de agosto de 2017, que tras analizar la competencia, el contenido del “*proyecto de decreto por el que crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid y se establece la normativa reguladora de la actividad apícola en la misma*” y el procedimiento para la elaboración de la norma, concluye que “*la tramitación del proyecto de decreto, sin perjuicio de los informes que aún están pendientes de emitir, citados anteriormente [de la Abogacía General y de la Comisión Jurídica Asesora] se ha realizado respetando las disposiciones legales vigentes en la materia...*”.

4.- De acuerdo con el artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, “*a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto*”.

Se han recabado los informes de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de la Dirección General de la Familia y el Menor, el de la Dirección General de la Mujer y de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, exigibles conforme a la normativa anteriormente citada.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 6 de septiembre de 2017, en el que se formulan algunas observaciones que incluye una de carácter esencial, que han sido analizadas e incorporadas por el órgano promotor de la norma, salvo una no esencial relativa al régimen sancionador.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se ha remitido el proyecto de decreto a las distintas secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid, que han evacuado informes de observaciones al mismo. La Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, la de Economía, Empleo y Hacienda y la de Sanidad son las que han efectuado observaciones, que han sido tenidas en cuenta en la medida que mejoran el proyecto normativo, no incorporándose las que no resultan acordes con la legislación básica, son innecesarias o erróneas, según se refleja en la Memoria.

Asimismo, en la medida que el proyecto normativo tiene como uno de sus objetivos adecuar la normativa autonómica a la básica estatal, de conformidad con los principios generales de las Administraciones Públicas (cfr. artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en adelante LRJ-PAC- y de la LRJSP) se solicitó informe al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales en el mes de junio de 2017, sin que se recibiera respuesta.

5.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución dispone que:

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, “*no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)*”.

En el presente caso y como refleja la Memoria, se realizaron dos remisiones del proyecto de decreto “*por el que crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid*”. El día 28 de

noviembre de 2016 se realizó un primer envío a los municipios de la Comunidad de Madrid, a las agrupaciones de defensa sanitaria ganaderas, a las organizaciones profesionales agrarias y a la Cámara Agraria de Madrid, dándoles un plazo de 15 días para presentar alegaciones. Posteriormente, el día 18 de enero de 2017, se envió también a la Federación Madrileña de municipios, ampliando el plazo 15 días.

Realizaron observaciones, una agrupación de defensa sanitaria ganadera, una organización profesional agraria, la Cámara Agraria de Madrid y siete municipios de Madrid, teniéndose en cuenta por el promotor de la norma una observación realizada por el Ayuntamiento de Quijorna, y no las restantes al ir referidas a aspectos ya contemplados en otra normativa o contravenir las disposiciones básicas de afectación al decreto proyectado.

Como cuestión final hemos de precisar la constatación de que el proyecto de decreto en su versión inicial, preveía que las explotaciones apícolas continuaran rigiéndose por lo dispuesto en el Decreto 45/2015, sin perjuicio de que con el artículo 5 del proyecto se creara el Registro de explotaciones ganaderas de la Comunidad de Madrid, por lo que conforme a la disposición transitoria única del proyecto se preveía la integración en tal registro, del Registro de Explotaciones Apícolas regulado en el Decreto 45/2015. Así, a pesar de tal integración, se contendrían en otro decreto las normas reguladoras del registro de explotaciones apícolas y las de regulación de la actividad apícola específicamente referidas a la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones y las condicionantes de la ubicación, asentamiento y movimiento de colmenas.

Durante su tramitación, según refleja la Memoria de 28 de julio de 2017 y la parte expositiva del proyecto, se modificó la redacción del proyecto normativo para derogar el Decreto 45/2015 e integrar su contenido en el proyecto y dotar al sistema de una mayor eficiencia y

seguridad jurídica unificando los registros en materia de explotaciones ganaderas. Tal modificación no incide desfavorablemente en relación al trámite de audiencia conferido en la medida que ya se preveía la integración del Registro de Explotaciones Apícolas en el que es desde el principio objeto del proyecto normativo, y la regulación de la actividad apícola tiene un contenido idéntico al del Decreto 45/2015, por lo que no se aprecia una modificación sustancial de la versión sometida a dicho trámite.

La tramitación del proyecto continuó con los informes de la Secretaría General Técnica del órgano proponente de la norma y de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, que no reprocharon tal integración y realizaron observaciones para mejorar el proyecto de decreto, entre otros, en esos aspectos.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, según reza su título, crea y regula el registro de explotaciones ganaderas de la Comunidad de Madrid y establece la normativa reguladora de la actividad apícola en la misma. Esta materia está regulada en el ámbito estatal por la Ley de sanidad animal y los Reales Decretos 479/2004 y 209/2002, a los que ya nos hemos referido, que constituyen la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa y son las principales normas de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, se dictaron los decretos 176/1997 y 45/2015, que ahora son derogados por el proyecto normativo, si bien el primero sólo parcialmente en lo relativo a tres secciones que se integran en el Registro de explotaciones ganaderas de la Comunidad de Madrid.

Dentro de este marco normativo, el proyecto de decreto objeto de dictamen crea y regula el citado registro y establece la normativa

reguladora de la actividad apícola en la Comunidad de Madrid, para revisar y adaptar la normativa autonómica en la materia por el tiempo transcurrido desde la aprobación del Decreto 176/1997 y unificar los registros en materia de explotaciones ganaderas.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada, cabe adelantar que consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por dieciséis artículos comprendidos en un título preliminar y cuatro títulos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, que se completan con cuatro anexos.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se acuerdan las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005). De esta manera describe el objeto y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Añade un resumen del contenido de la disposición para facilitar la comprensión del texto, si bien sería deseable que fuera más sucinto. Además recoge de manera adecuada la formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto*”, determina que la norma crea y regula el registro de explotaciones ganaderas de la Comunidad de Madrid, y establece las normas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas de la región, así como las condiciones de ubicación, asentamiento y movimiento de colmenas.

Como hemos señalado, sobre tales materias ostenta competencia regulatoria la Comunidad de Madrid y consideramos positivo que en un mismo cuerpo normativo se contemplen todas las reglas que han de disciplinar la materia, puesto que así se ofrece la certeza y seguridad

jurídica que se pierden cuando se ha de acudir a normas dispersas, lo que acontecería de haber optado por no integrar el contenido del Decreto 45/2015 en el proyecto que se examina y en consecuencia no derogarlo. En este sentido, la exposición de motivos señala que con ello se busca contribuir a una mayor eficiencia y seguridad jurídica. Hemos de recordar también, aunque sea una cuestión de técnica normativa, que la directriz 3 del Acuerdo de 22 de julio de 2005, exige que en la medida de lo posible, en una misma disposición se regule un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden relación directa con él. En cualquier caso, el contenido específico de tal objeto lo examinaremos en los correspondientes preceptos normativos para analizar su adecuación al ordenamiento jurídico.

El artículo 2, “*Definiciones*”, recoge las de los conceptos de “*explotación*”, “*titular de la explotación*” y “*autoridad competente en la Comunidad de Madrid*” a los efectos del decreto. Las dos primeras son una reproducción de las contenidas en el artículo 2 del Real Decreto 479/2004, por lo que no hay reparo jurídico que señalar pues es obvio que se respeta la normativa básica sobre la materia. La tercera definición, es una concreción de la autoridad de la Comunidad de Madrid a que se refieren genéricamente los artículos 2c) del Real Decreto 479/2004 y 2.i) del Real Decreto 209/2002, por lo que tampoco encontramos reparo jurídico.

El artículo 3 determina el “*Ámbito de aplicación*” de la norma proyectada desde un punto de vista positivo sobre el territorio de la Comunidad de Madrid y sobre los animales de producción en los términos definidos por la Ley de sanidad animal –en su apartado 1-, y desde un punto de vista negativo en cuanto excluye los animales de compañía, los domésticos y la fauna silvestre salvo aquéllos que entren en el ámbito de aplicación de la normativa básica de ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal del sector equino y sin

perjuicio de las excepciones establecidas por las disposiciones normativas específicas de cada sector –en su apartado 2-.

Ningún reproche puede hacerse a este precepto, ya que el apartado 1 reproduce la definición que se hace en el artículo 3.2 de la Ley de sanidad animal –a que remite el artículo 1.2 del Real Decreto 479/2004– y particulariza la enumeración de los animales contemplada en el anexo I del Real Decreto 479/2004. Por su parte, el apartado 2 del precepto reseña literalmente el artículo 1.2 del citado real decreto desde el punto de vista de la exclusión normativa.

El artículo 4 crea el “*Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid*”, y establece su dependencia, su carácter público, informativo e informatizado que permite que su contenido tenga un reflejo en el Registro general de explotaciones ganaderas (REGA) del Estado, así como su organización en secciones por unidades productivas en atención a las especies ganaderas conforme al anexo III del Real Decreto 479/2004 y con el contenido mínimo señalado en el anexo II de dicho real decreto. Este artículo se adecúa a las previsiones del artículo 3, apartados 3, 4 y 6 del repetido Real Decreto 479/2004, sin que mostremos objeción jurídica.

Por su parte, el artículo 5 del proyecto de decreto regula la obligatoriedad de la inscripción registral de todas las explotaciones ganaderas, recogiendo la especialidad prevista para las explotaciones apícolas que se prevé en el artículo 3 del Decreto 45/2015 en consonancia con el artículo 5 del Real Decreto 209/2002; la unidad de tal obligación sin perjuicio de la constancia separada de cada especie, a cuyo efecto en los anexos I y II del proyecto normativo se incluyen la solicitud de inscripción y las declaraciones de datos de subexplotación con los modelos referidos a las especies a que afecta la norma; su necesidad para el inicio de la correspondiente actividad conforme previene el artículo 3.8 del Real Decreto 479/2004; así como su

preceptividad para la concesión de ayudas públicas de apoyo a la actividad ganadera y la consustancial expedición de documentación zootécnica o sanitaria relacionada con la explotación.

Sin mostrar objeción, señalaremos en particular que la preceptividad para la concesión de ayudas viene contemplada en el artículo 10 del Decreto 176/1997 y no contraviene lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, y su normativa de desarrollo, y es un requisito tenido en cuenta en las ayudas de ámbito estatal como las del Real Decreto 930/2017, de 27 de octubre, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura, o las del Real Decreto 368/2005, de 8 de abril, por el que se regula el control oficial del rendimiento lechero para la evaluación genética en las especies bovina, ovina y caprina, o las convocatorias de ámbito autonómico como la de la Orden 2878/2010, de 21 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se regulan determinadas ayudas en los sectores de la ganadería de la Comunidad de Madrid y se aprueba la convocatoria 2010, entre otras.

El artículo 6 remite a la Ley de sanidad animal y la normativa sectorial de cada especie, en cuanto a los requisitos para obtener el código de identificación de la explotación a que se refiere el artículo 5 del Real Decreto 479/2004, por lo que ningún reproche jurídico se puede hacer.

El artículo 7 se refiere al procedimiento de inscripción en el registro, que contempla las previsiones del artículo 4 del Decreto 176/1997 y las específicamente contenidas para las explotaciones apícolas en el artículo 4 del Decreto 45/2015, reseñando además de los datos mínimos establecidos en el anexo IV del Real Decreto 479/2004, los de su anexo II según los tipos de explotación del anexo III según se precisa en el artículo 3.3, todos del Real Decreto 479/2004. Se han introducido las

adaptaciones pertinentes a lo dispuesto en la LPAC, acogiéndose las observaciones de la preinformante Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, y se refleja en el apartado 5 la asignación del código de identificación de explotación, su inscripción y comunicación al titular, conforme a los artículos 3, 5 y 6 del Real Decreto 479/2004, a que por otra parte, se remite el artículo 4 del Real Decreto 209/2002.

A la vista de la citada normativa, consideramos necesario por seguridad jurídica, que el apartado 4 del artículo 7 de la norma proyectada recoja expresamente que los titulares de las explotaciones apícolas deberán presentar para su inscripción registral la documentación acreditativa de los extremos a que se refiere el artículo 5.2 del Real Decreto 209/2002.

Los artículos 8, 9 y 10 se refieren a la modificación de datos, solicitud de baja e inactividad y baja de oficio de las explotaciones ganaderas. Tal contenido se ajusta a las previsiones contenidas en los artículos 3.7, 4.2 y 7 del Real Decreto 479/2004.

Por su parte, el artículo 11 regula la obligación de comunicar los datos sobre los censos de las explotaciones según el modelo del anexo III del proyecto de decreto y conforme previene el artículo 4.3 del real Decreto 479/2004; y el artículo 12 regula el libro registro de la explotación de conformidad con el artículo 38.2 de la Ley de sanidad animal y según recoge el artículo 7 del Real Decreto 209/2002, debiendo estar a disposición de la autoridad competente, lo que se complementa con el ejercicio de las facultades inspectoras previstas en el título V de la citada Ley de sanidad animal.

Los artículos 13 y 14, incardinados en el título II rubricado “Actividad apícola” se refieren a los requisitos de distancias entre viviendas y asentamientos apícolas y entre colmenares así como la

obligación del titular de la explotación de advertir mediante tablillas y letrero indicador sobre la proximidad de abejas. Tales preceptos son reproducción de los artículos 6 y 7 del Decreto 45/2015, que fueron redactados teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas en el dictamen nº 194/15, de 22 de abril, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido sobre el proyecto normativo que dio lugar a dicho decreto, sin que exista reproche jurídico a señalar.

Finalmente, los artículos 15 y 16, se dedican a los “*controles*” y el “*régimen sancionador*”. El primero de ellos, resulta coincidente con la previsión contenida en el artículo 7 del Real Decreto 479/2004 y acorde con la regulación de las facultades inspectoras previstas en el título V de la citada Ley de sanidad animal.

El artículo 16 remite genéricamente a la normativa básica en materia de sanidad animal, protección y cuidado de los animales en su explotación y la normativa vigente en la Comunidad de Madrid. En este aspecto, y aunque el promotor de la norma parece referirse en ámbito básico a la Ley de sanidad animal y a la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, consideramos que por seguridad jurídica y en respeto al principio de legalidad y tipicidad del régimen sancionador no es posible efectuar una remisión genérica sin señalar específicamente las normas básicas estatales y las de la Comunidad de Madrid vigentes en las que se recoge el régimen de infracciones y sanciones aplicable, que no es el “*procedimiento*” sancionador como indica tal precepto. Al respecto, y sin perjuicio de la vocación de permanencia que caracteriza a las disposiciones reglamentarias, el proponente de la norma puede observar que el artículo 9 del Real Decreto 479/2004 contiene la mención expresa a la Ley de sanidad animal y al Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria, al igual que acontece con el artículo 13 del Real Decreto 209/2002, que lo hace a la

Ley de sanidad animal y el artículo 11 del Decreto 176/1997 que lo hace a normativa estatal y autonómica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La disposición transitoria, como ya adelantamos, contempla en dos apartados, la integración de las secciones 1a), 1b) y 1c) del artículo 3 del Decreto 176/1997 y el Registro de explotaciones apícolas de la Comunidad de Madrid en el Registro de explotaciones ganaderas de la Comunidad de Madrid, así como el mantenimiento de la fecha de alta de su inscripción inicial para las explotaciones indicadas. En este punto, constatamos que tal disposición tiene por objeto regular una situación jurídica iniciada con anterioridad a la entrada en vigor del decreto proyectado, asegurando la eficacia de la fecha de inscripción en las secciones y registro que se integran en el nuevo creado por el decreto.

La disposición derogatoria refiere la derogación expresa del Decreto 45/2015 y la del Decreto 176/1997, si bien, en este último la construye parcialmente a su contenido referido a las secciones antes indicadas del artículo 3; a ello suma la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al decreto proyectado.

La disposición final primera, contiene una habilitación para que el titular de la Consejería competente en materia de ganadería pueda dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, y en particular el contenido mínimo del libro de explotación para cada especie o tipo de explotación, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a

los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Asimismo, en el apartado 2 faculta al mismo titular para modificar los anexos del decreto con objeto de adecuarlos a la normativa estatal y europea de aplicación. Igualmente es conforme con el precepto citado y sigue la recomendación que hizo el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen nº 194/15, de 22 de abril, que se plasmó en la disposición final primera del Decreto 45/2015, si bien, sólo lo es en la medida que las modificaciones de los anexos que se realicen al amparo de esa habilitación –en la medida que forman parte del decreto y participan de su naturaleza jurídica-, obedezcan a cuestiones secundarias puramente operativas y no integrantes del núcleo de la potestad reglamentaria que corresponde al Consejo de Gobierno, como ya señaló la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe y hemos reflejado en diversos dictámenes.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma proyectada el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Los anexos I a IV incorporan los modelos de solicitud de inscripción en el registro creado; la declaración de datos de la subexplotación que a su vez se subdivide en diez modelos identificados como A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, respectivamente, para bovino, ovino, caprino, porcino, equino, cúnica, avícola, especies cinegéticas, apícola y otras especies; la declaración anual de censo; y finalmente, el documento de oposición a la consulta de datos personales, que es conforme al artículo 28.2 de la LPAC. El proyecto de decreto con sus anexos fue informado por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, adjuntando los formularios validados. Sobre tales anexos, hemos de destacar que no figuran debidamente ordenados en el proyecto de decreto

remitido a esta Comisión Jurídica asesora de la Comunidad de Madrid, lo que deberá ser subsanado antes de someterlo al Consejo de Gobierno.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación en la Comunidad de Madrid ante la ausencia de normativa autonómica en la materia.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de las que se han ido apuntando a lo largo del presente dictamen:

La primera es que en el título de la norma hay que anteponer la expresión “*proyecto*” a la palabra “*Decreto*” y añadir la expresión “*del Consejo de Gobierno*” tras ella por corresponder al rango normativo que dispone el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, conforme a las directrices 5, 6 y 7; suprimir la coma tras la palabra “*Madrid*”, según la directriz 102 relativa a la adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española; asimismo, hay que redactarlo en minúscula, salvo las palabras “*Registro*”, “*Comunidad*” y “*Madrid*”, conforme previene el apartado V Apéndices a) 3º de las directrices, al no encontrarnos en presencia de una circunstancia que permita su excepción conforme a tal apartado, y adaptar a tal corrección el contenido del resto de la norma proyectada.

La segunda –relativa a todo el proyecto- es que, aunque la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, ha de destacarse el abuso de las remisiones tanto a la normativa estatal como a la autonómica. Como en su día indicó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y ha sido reiterado por esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, esta técnica normativa no hace sino

generar complejidad en la aplicación de la norma y en nada ayuda a la seguridad jurídica exigida por el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La tercera es que, si bien en relación con el uso de las mayúsculas en los textos normativos, el Apéndice V de las directrices de técnica normativa prevé que, como regla general, deberá restringirse lo máximo posible, de acuerdo con la directriz 80 la primera cita de una disposición, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva debe realizarse completa, lo que incluye su nombre según las directrices 73 y 74, por lo que habrán de respetarse las mayúsculas y minúsculas que se contienen en el mismo. Deben corregirse ambos extremos, apreciables, por ejemplo, en el segundo y quinto párrafo de la parte expositiva, en el segundo párrafo del apartado III de la parte expositiva, en el artículo 2^aa), en el artículo 3b), en el artículo 7.2, en el artículo 12.1, y en el artículo 13.1.

Además, al comienzo de la parte expositiva, al haberse optado por la división en apartados conforme a la directriz 15, habrá de añadirse el número romano I.

Asimismo, en el párrafo sexto de la parte expositiva, habrá que cambiar la cita “*Registro de Explotaciones Ganaderas*” por “*Registro general de explotaciones ganaderas*”, al ser su denominación oficial.

En el párrafo segundo del apartado II las citas de los títulos habrán de hacerse en minúscula según previene el apartado V Apéndices a) 4º de las directrices.

En el párrafo primero del apartado III debe añadirse que se ha recabado dictamen de la Comisión jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, conforme a la directriz 13, y en el párrafo segundo convendría sustituir las líneas 3 a 8 desde la expresión “*según el cual corresponde...*” por la expresión “*corresponde al Consejo de Gobierno aprobar el presente decreto*”, conforme a la directriz 4, en tanto que resultan innecesarias al

no precisar unívocamente el concreto supuesto ejercitado en la potestad reglamentaria.

En el artículo 3.1.b) debe ponerse anexo en minúsculas, como indica el apartado V Apéndices a) 4º de las directrices.

En el artículo 4.3 ha de ponerse “*Registro general de explotaciones ganaderas*”, al ser su denominación oficial, y en su apartado 4 debe ponerse anexo en minúsculas, como señala el apartado V Apéndices a) 4º de las directrices.

En el artículo 7.2 ha de ponerse “*registro electrónico*” en minúsculas en la medida que el artículo 16 de la LPAC refleja en mayúsculas el Registro Electrónico General de cada Administración; ha de ponerse entre comillas la expresión “*Gestiones y Trámites*” del párrafo tercero del apartado 2; en su apartado 3 debe ponerse anexo en minúsculas, como señala el apartado V Apéndices a) 4º de las directrices; además, ha de añadirse un punto al apartado 4, conforme a las directrices 31 y 32.

En el artículo 12.2 ha de ponerse en minúsculas la expresión “*libro de explotación*”, a tenor del Apéndice V de las directrices de técnica normativa.

La última observación que se hace, es que en el artículo 15 debe añadirse un punto al final de su título, según la directriz 29.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de las cuales tiene carácter esencial, puede someterse al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de “*decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid y se establece la normativa reguladora de la actividad apícola en la misma*”.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 23 de noviembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 481/17

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid