

En Logroño, a 25 de mayo de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**26/22**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la formación de los usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios para la obtención de carnés de los diferentes niveles de capacitación en la CAR y por el que se modifica el decreto 2/2021, de 27 de enero por el que se regula el registro oficial de productores y operadores de medios de defensa fitosanitarios en la CAR.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En el presente dictamen, utilizamos las siguientes siglas y abreviaturas:

-ap. = apartado (de un precepto).

-art/s= artículo/s.

-BOR= Boletín Oficial de La Rioja.

-CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.

-CCAA= Comunidades Autónomas.

-CE= Constitución española.

-Consejería actuante= Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja.

-CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.

-D.= Dictamen (del CCR).

-DD= Disposición derogatoria.

-Decreto 5/2014= Decreto 5/2014, de 31 de enero, por el que se regula la formación de los usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios para la obtención de carnés de los diferentes niveles de capacitación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

-Decreto 49/2020 = Decreto 49/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

-Decreto 2/2021= Decreto 2/2021, de 27 de enero, por el que se regula el Registro Oficial de Productores y Operadores de medios de defensa fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja

-DF= Disposición final.

-DT= Disposición transitoria.

-DG= Dirección General.

-DGAG= Dirección General de Agricultura y Ganadería.

-DUE.= Directiva de la UE.

-DUE 128/2009= Directiva de la UE 128/2009, de 21 de octubre, por la que se establece el marco de actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.

-EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja (redacción de 1999).

-LAER'14= Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.

-LCCR'01= Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja.

-LFAR'05= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, modificada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018.

-LGI'03= Ley (de la CAR), 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

-LGS'11= Ley (estatal) 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

-LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.

-LSR'02= Ley (de la CAR) 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

-LSV'02= Ley (estatal) 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad vegetal.

-Orden 27/2015= Orden 27/2015, de 15 junio, por la que se regula el curso puente del nivel de capacitación básico al nivel cualificado para los usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios en la CAR.

-RCCR'02= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

-RD= Real Decreto.

-RD 1311/2012= RD 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios (que desarrolla la LSV'02).

-ROPO= Registro oficial de productores y operadores de medios de defensa fitosanitarios.

-RUE= Reglamento de la UE.

-RUE 1107/2009= Reglamento UE 1107/2009, del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de octubre, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.

-SGT= Secretaria General Técnica.

-SOIPS= Servicio de Organización, e Innovación de los Servicios Públicos.

-STC= Sentencia del TC.

-TC= Tribunal Constitucional.

-UE= Unión Europea.

## **Segundo**

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Resolución de inicio de la DGAG, de 10/05/2021.
- Primer borrador del texto de la disposición proyectada, de 10/05/2021.
- Publicación del primer borrador en el portal de participación del Gobierno de La Rioja (del 11-05-2021 al 31-05-2021).
- Correo electrónico, de 11-05-2021, a diferentes entidades interesadas informando de la anterior puesta a disposición pública del borrador de Decreto y alegación (enviada por correo electrónico el 2-06-2021) de la empresa de formación "C.S.L."
- Segundo borrador del texto de la disposición proyectada, de 8/06/2021, que incorpora al texto la alegación anterior.

- Memoria justificativa del Centro gestor, de 10/06/2021.
- Tercer borrador del texto de la disposición proyectada, de 28/07/2021
- Publicación del tercer borrador en el portal de participación del Gobierno de La Rioja (del 30-07-2021 al 19-08-2021), a los efectos de dar cumplimiento al trámite de información pública-audiencia por periodo de 15 días hábiles.
- Correo electrónico, de 29-07-2021, a diferentes entidades interesadas informando de la anterior puesta a disposición pública del tercer borrador de Decreto.
- Certificación de la DG de Participación, Ciudadana y Derechos humanos, de 25-08-2021, del trámite de información pública del Decreto proyectado en el *portal web de participación* del Gobierno de La Rioja (30-07-2021 al 19-08-2021) y de la ausencia de alegaciones.
- Segunda memoria justificativa emitida por la DGAG, de 13-09-2021, que responde a la regulación contenida en el tercer borrador.
- Resolución, de 20/09/2021, de la SGT de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente.
- Cuarto borrador del texto de la disposición proyectada, de 22/09/2021, tras la revisión del texto por parte de la SGT, a la vista de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22-07-2005.
- Memoria de tramitación de la SGT de 23-09-2021.
- Petición de informe al SOISP, de 23/09/2021, que lo emite con fecha de 5-10-2021.
- Quinto y sexto borrador del texto de la disposición proyectada, de 7/10/2021 y 18-10-2021. En ellos, la SGT (quinto borrador) y el Centro gestor (sexto borrador) actuantes incorporan las observaciones del SOISP.
- Petición de informe a la DG de los Servicios Jurídicos, de 19/10/2021, que es emitido con fecha 16/03/2022.
- Oficio de la SGT, de 17-03-2022, de requerimiento al Centro gestor de adaptación del Decreto a las observaciones de los Servicios Jurídicos.
- Informe, del Centro gestor, de 29/03/2022, por el que se atiende el requerimiento anterior.
- Séptimo borrador del texto de la disposición proyectada, de 28/03/2022, con los cambios sugeridos por los Servicios Jurídicos.
- Memoria final de la SGT, de 30-03-2022.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 2 de abril de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el 4 de abril de 2022, la Excm. Sra. titular de la Consejería actuante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 6 de abril de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 LCCR'01, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: "*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*"; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) RCCR'02.

El presente Anteproyecto de Decreto se dicta en desarrollo de las Leyes LGS'11 y LSV'02 (estatales) y de la LSR'02 (de la CAR), por lo que resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley (LCCR'01) y Reglamento (RCCR'02) reguladores y, por tanto, la preceptividad de este dictamen.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 LCCR'01 que, en el ejercicio de la función consultiva, debemos velar por "*la observancia de la Constitución, el Estatuto de*

*Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”.*

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.**

**1.** La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos autonómicos competentes.

En relación con la norma que nos ocupa, este Consejo Consultivo ha tenido ya oportunidad de examinar y confirmar la competencia autonómica para dictarla con ocasión de su D.2/14 (referido al RD Decreto 5/2014, que el actual Anteproyecto pretende derogar y sustituir) y D.98/20 (relativo al Decreto 2/2021, que también ahora se persigue modificar mínimamente).

No remitimos, por tanto, a lo ya manifestado por este Consejo en dichos Dictámenes.

Baste así ahora con reiterar que la habilitación autonómica para dictar el reglamento proyectado (y los correlativos límites para determinar su contenido) no resulta sólo de la competencia *exclusiva* de la CAR en materia de agricultura (art. 8.Uno.19 EAR'99), sino también de las competencias *de desarrollo normativo* que la CAR ostenta en materia de sanidad y medio ambiente (arts. 9.5 y 9.1 EAR'99), dentro del ámbito conformado, de un lado, por la legislación básica del Estado y por el ejercicio de sus competencias de coordinación general en materia de sanidad (art. 149.1.16 CE) y, de otro, por la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Además, debe tenerse en cuenta también que, en la promulgación de la LSV y del RD 1311/2012, el Estado invoca como título competencial habilitante el recogido en el art. 149.1.13 CE (“*bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica*”).

Ello sentado, como también apuntábamos en el citado D.2/14, debe hacerse notar que, junto al desarrollo original de la normativa básica estatal establecida en el RD 1311/2012, varios preceptos (arts. 2, 3.8, 6.10...) o Anexos (I y III) del Anteproyecto de Decreto sometido a dictamen son reproducción de los arts. 17 a 20 de dicho RD y de los preceptos concordantes en él contenido. A este respecto, no hace falta insistir en los riesgos que la técnica de la *lex repetita* acarrea (por todas, STC 147/1993, FJ 4), al margen de que

razones de seguridad jurídica y coherencia justifiquen estas reproducciones — especialmente, si se trata de competencias compartidas— a fin de poder disponer de una norma jurídica única que integre el régimen jurídico completo de que se trate.

En cualquier caso, esta técnica *integradora* en modo alguno permite confundir las competencias del Estado y de las CCAA, resultando conveniente, en el plano formal, advertir de la naturaleza de los preceptos que son mera traslación de normativa básica estatal.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Anteproyecto la encuentra en las leyes estatales (LGS'11 y LSV'02) y de la CAR (LSR'02) que desarrolla, así como en normativa de la UE (DUE 128/2009 y RUE 1107/2009).

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) LGI'03 preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

### Tercero

#### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general**

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42 LFAR'05, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.

## 1. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR'05 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 LFAR'05: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*



3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

*Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En el presente caso, el decreto no se ha sometido formalmente a esta consulta previa, sin perjuicio de que, como hemos indicado en otros dictámenes, su ausencia no implique la nulidad de la disposición.

En la Memoria de la SGT, de 23 de septiembre de 2021, se entiende “*debidamente cumplido*” este trámite, en atención al hecho de que la tramitación de este Decreto se hallaba prevista en el Plan Normativo de la Consejería actuante para el año 2021, expuesto en la web del Gobierno de La Rioja, pero lo cierto es que se trata de dos actuaciones distintas.

Así, dejando al margen que —como reconoce la SGT— lo que en dicho plan aparece es una mera modificación del vigente Decreto 5/2014, con ello se está dando curso, únicamente, al mandato de publicitar la planificación normativa previsto en el art. 28 bis LFAR’05 (“*El Gobierno de La Rioja aprobará anualmente mediante acuerdo un plan normativo que contendrá las iniciativas legales y reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente, y que será publicado en el Portal de la Transparencia*”) y nada permite entender subsumida ahí la distinta y obligada sustanciación —salvo las excepciones previstas, que no concurren en este caso— de la consulta pública previa ordenada por el art. 32 bis LFAR’05.

Con todo, a juicio de este Consejo, cabe entender cumplida la función atribuida a esta consulta previa teniendo en cuenta que, en este caso, el borrador inicial del Decreto fue publicado en el portal de participación del Gobierno de La Rioja (del 11 de mayo al 31 de mayo de 2021) y remitido por correo electrónico a diferentes asociaciones y empresas interesadas. Y ello, sin merma del sometimiento del Anteproyecto de Decreto al trámite — de nuevo, distinto— de audiencia pública ex art. 36 LFAR'05, realizado del 30 de julio al 19 de agosto de 2021.

## **2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.**

**A)** En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR'05:

*“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.*

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 10 de mayo de 2021, fue dictada por la DGAG de la Consejería actuante, la cual, a tenor del art. 6.2.3 a) y ñ) del Decreto 49/2020, tiene atribuida *“La gestión del Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, del Registro de Maquinaria Agrícola, incluyendo la coordinación de los registros agrarios de la Consejería, a través de las instrucciones que sean precisas”* y *“La ejecución de medidas que aseguren la calidad de la producción primaria agrícola y ganadera, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos”.*

En definitiva, la DG era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

**B)** Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR'05 establece que:

*“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

La Resolución, de 10 de mayo de 2021, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente: i) describe el objeto y finalidad de la norma; y ii) contiene el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*, en relación con la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, pero omite la referencia a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que se no ajusta a la interpretación que este Consejo viene reiterando al respecto (cfr., entre otros, dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19).

La competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica, por lo que parece razonable —y así lo contempla el art. 33 LFAR’05— que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión, el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta.

En cualquier caso, esta omisión no pone en cuestión la corrección jurídica de la Resolución de inicio y debe señalarse, además, que el fundamento competencial de la norma proyectada aparece ya explicitado en la Exposición de Motivos del primer borrador sometido a información pública, así como en la Memoria inicial justificativa de 10 de junio de 2021.

### **3. Elaboración del borrador inicial.**

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR’05:

*“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.*

Consta en el expediente una Memoria inicial justificativa, de 10 de mayo de 2021, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR’05.

En cuanto al estudio económico previsto por el art. 34.3 LFAR’05 se justifica su omisión en atención a que la norma no *“requiere de una financiación específica”*, aunque hubiera sido deseable un mayor detalle a este respecto.

Por otra parte, la Memoria no ha incluido el análisis específico de simplificación administrativa previsto en el art. 34.1 LAER’14, si bien dicho análisis puede ser reconstruido —al menos de forma genérica— a partir del comentario de sus disposiciones incluido en la memoria tramitación de la SGT de 23 de septiembre de 2021 y en el informe del SOISP de 5 de octubre de 2021.

En el antedicho informe del SOISP consta, además, la valoración de cargas administrativas ex art. 34.2 LAER'14, que concluye en que la tramitación electrónica dispuesta supondrá un ahorro de 75 euros.

Por último, la Memoria viene acompañada en el expediente remitido a este Consejo del 2º borrador de Decreto, de 8 de junio de 2021.

Consecuentemente, puede decirse que las perscripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

#### **4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 LFAR'05 dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 20 de septiembre de 2021.

#### **5. Trámite de audiencia.**

A) La LFAR'05 regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

*“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de*

*los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.*

**B)** En el presente procedimiento, la Consejería actuante dio correcto cumplimiento al art. 36.1 LFAR’05, pues, según consta en el Certificado emitido por la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 25 de agosto 2021, abrió la audiencia *pública* o *general* establecida con carácter obligatorio por el art. 36.1 LFAR’05, por un plazo de quince días hábiles (del 30 de julio al 19 de agosto de 2021), para que cuantos ciudadanos estuvieran interesados en formular alegaciones al texto (que se corresponde al del 3º borrador del Decreto) pudieran hacerlo.

Igualmente, el centro gestor dio curso a la audiencia *corporativa* prevista en la LFAR’05, mediante el envío de un correo electrónico a las empresas de formación en este sector (cfr. pp. 92 y 93 del expediente), informándoles de la publicación del borrador de Decreto en el portal de participación, advirtiéndoles —acertadamente— que se trataba de un borrador distinto al publicado en mayo de 2021, al haberse introducido modificaciones de relevancia.

Durante el plazo de audiencia no se recibió ninguna alegación.

## **6. Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el art. 38 LFAR’05:

*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

*3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.*

En el expediente, consta el Informe del SOIPS de 5 de octubre de 2021 y el de la DG de los Servicios Jurídicos, de 16 de marzo de 2022. La intervención de éstos últimos se ha verificado en último lugar, tal y como exige el art. 39.3 LFAR’05 y este Consejo viene reiterando (por todos, D.89/18 o D.75/19).

Respecto a su contenido cabe dejar constancia de que las observaciones del SOISP fueron asumidas por el centro gestor y dieron lugar a la redacción del 5º y 6º borrador del Decreto de 7 de octubre y 18 de octubre de 2021, respectivamente; y las de los Servicios Jurídicos fueron atendidas y trasladadas al 7º y definitivo borrador de 28 de marzo de 2022.

## **7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el art. 39 LFAR’05:

*“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración consta una Memoria final, de 30 de marzo de 2022, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR’05, a la que precede el 7º borrador de 28 de marzo de 2022 de la disposición proyectada, que incluye todas las modificaciones sugeridas en el informe de los Servicios Jurídicos.

## **8. Resumen conclusivo.**

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta.

### **Cuarto**

#### **Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto**

##### **1. Observaciones de carácter general.**

La norma proyectada consta de una parte expositiva (que recoge su justificación, objetivos y contenido, y explicita, acertadamente, las competencias de la CAR que habilitan la regulación de la materia que es su objeto), ocho artículos, una DA, una DD, dos DDF y seis Anexos.

La modificación normativa propuesta y la correlativa derogación del vigente Decreto 5/2014 y de la Orden 27/2015, se fundamenta en los siguientes objetivos: i) adaptar los procedimientos al paso del tiempo y fundamentalmente a la entrada en vigor de la LPAC'15; ii) adaptarse igualmente a las actuales exigencias en materia de protección de datos personales (Reglamento UE 2016/679 y LO 3/2018); y, por último, iii) mejorar y concretar los requisitos relativos a la autorización de empresas de formación, así como de los cursos, incorporando los de los cursos puente, regulados en la Orden 27/2015.

En cuanto a su contenido, el texto proyectado, o bien reproduce la normativa básica estatal, o bien la desarrolla de manera adecuada, por lo que debe juzgarse favorablemente, sin perjuicio de las consideraciones que se realizan a continuación en relación con algunos preceptos del mismo.

##### **2. Observaciones sobre el articulado.**

Debe indicarse que a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma se han ido teniendo en consideración diversas modificaciones que han mejorado la calidad de la norma, junto con alguna tomada de nuestro D.98/2020.

**A)** El **art. 3.2** prevé que la DG con competencias en materia de sanidad vegetal supervise las *“actividades de formación desarrolladas por los organismos, instituciones, y entidades habilitadas, procediendo a realizar cuantas recomendaciones pertinentes estime oportunas para subsanar los defectos cuando así sea necesario. En aquellas circunstancias en las que se entienda que no imparten adecuadamente el nivel de formación requerido, se les retirará la designación de empresa capacitada para la impartición de los cursos que nos ocupa”*.

Dicha previsión, en esencia, reproduce lo dispuesto en el art. 19 b) del Real Decreto 1311/2012 y, en consecuencia, nada cabe objetar desde esa óptica. Ahora bien, este Consejo quiere advertir que, a fin de salvaguardar los derechos de las entidades involucradas, su eventual aplicación exigiría una mínima concreción normativa previa, al menos, en relación a las circunstancias o condiciones que fundamentan esa *no adecuada impartición*, los efectos temporales de la retirada de la autorización acordada y del procedimiento a seguir.

Cabe, además, señalar que pueden existir otras circunstancias distintas a la no adecuada impartición de la formación, las cuales, si así se establece, justificarían la retirada de estas autorizaciones (incumplimiento de los requisitos que dieron lugar a la autorización inicial, incumplimiento de su obligación de entrega de los certificados acreditativos, falsedad de los datos aportados, no comunicación de modificaciones sobrevenidas...).

**B)** El **art. 3.5** regula el supuesto de reedición de cursos de formación impartidos por la misma entidad y con las mismas características. En este supuesto se exige indicar los cambios realizados respecto a la edición anterior, *“recogiendo como mínimo lugar, fecha y horario de impartición de clases teóricas, prácticas y examen”*.

Por lógica, la exigencia genérica prevista de indicar los “cambios realizados” debería incluir los sufridos en el personal docente, pero se sugiere también incluir en el contenido “mínimo” de la solicitud de reedición la relación de profesores, con referencia a su titulación, que lo van a impartir. Ello permitiría un mejor control de la obligación de estas entidades de *“Disponer de personal docente cualificado para impartir las enseñanzas requeridas conforme al artículo 18”*, que establece el art. 19.2 a) del RD 1311/2012.

**C)** Los **arts. 4.3 y 4.4**, en su último inciso, se refieren a *“cursos de renovación de conocimientos o actualizaciones”* y a *“cursos de actualización de conocimientos o renovación”*. Dichos términos pueden inducir a cierta confusión, dado que el Decreto sólo regula y se refiere a los *“cursos de renovación”* (art. 2.6 y Anexo I, letra F), sin perjuicio de que el objeto de éstos sea, justamente, la actualización de la formación de los usuarios.

**D)** El **art. 4.9** establece que *“Si por cualquier causa, algún curso no se fuera a impartir o se modificará[n] sus fechas o lugar de impartición, deberá notificarse electrónicamente al órgano competente para su anulación o modificación con la mayor antelación posible. En el caso de que el curso sea anulado, se deberá realizar el proceso de solicitud para un nuevo curso, indicando todo tipo de modificaciones en su contenido y desarrollo tal y como se indica en el artículo 3”*.

Pues bien, en caso de que el curso sea anulado no queda claro y, por ende, debería precisarse si la remisión al art. 3 lo es a su apartado 3 (solicitud de curso por primera vez) o al apartado 5 (siguientes ediciones).



**E)** En el primer inciso del **art. 6.1** (“*la expedición e inscripción en el Registro...*”) se ha omitido que la expedición se refiere a los “*carnés*”, lo que dificulta su comprensión. Y en el **art. 6.6** hay una errata (“*medos*”).

**F)** El **art. 7.3** prevé los requisitos para la renovación de los carnés ya expedidos, y lo hace distinguiendo dos periodos. El posterior a aquel en el que el Ministerio competente en Agricultura fije un sistema armonizado para garantizar la actualización y la continua formación de los usuarios; y el actual, en el que tal sistema armonizado aún no ha sido aprobado por el Estado, de forma que es el Decreto que nos ocupa quien concreta dichos requisitos.

El precepto es conforme con el art. 20.3 y la DT 1ª-2 del RD 1311/2012, si bien el segundo inciso de la norma proyectada (“*En tanto tenga lugar la aprobación del citado sistema armonizado...*”) constituye una norma de Derecho Transitorio que, quizá, encontraría un mejor acomodo sistemático en una DT.

**G)** La **Disposición final primera** (Habilitación de desarrollo normativo), faculta al titular de la Consejería competente en materia de agricultura para que, en el ámbito de sus competencias, actualice de “*los anexos IV, V y VI de este Decreto mediante resolución que deberá ser publicada en el Boletín Oficial de La Rioja*”. La inclusión expresa de dicha previsión —que a veces, indebidamente, se omite—se valora positivamente por este Consejo, si bien no acierta a comprender porque se ha limitado a los anexos IV, V y VI.

## CONCLUSIÓN

### Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustada a Derecho, con las precisiones contenidas en este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

José Ignacio Pérez Sáenz