

En Logroño, a 18 de octubre de 2023, 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. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup>. Amelia Pascual Medrano, D<sup>a</sup>. M.<sup>a</sup> Belén Revilla Grande y telemáticamente 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

**59/23**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 33/2022, de 5 de junio, 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 de La Rioja y 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

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:

- Ficha de la consulta previa.
- Resolución de inicio de la Dirección General de Agricultura y Ganadería (DGAG), de 18 de mayo de 2023.
- Certificado de la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos humanos (DGPCDH), de 21 de junio de 2023, relativo a la realización de la consulta previa.
- Primer borrador del texto de la disposición proyectada, de 11 de mayo de 2023
- Memoria justificativa del Centro gestor, de 28 de junio de 2023.
- Certificación de la DGPCDH, de 24 de julio de 2023, del trámite de información pública del Decreto proyectado en el *portal web de participación* del Gobierno de La Rioja (del 30 del junio del 2023 al 20 de julio del 2023) y de la ausencia de alegaciones.



- Resolución, de 31 de julio de 2023, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente.
- Memoria de tramitación de la SGT de 2 de agosto de 2023.
- Petición de informe al Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos SOIESP, de 2 de agosto de 2023, que lo emite con fecha de 11 de agosto de 2023.
- Petición de informe a la Dirección General (DG) de los Servicios Jurídicos, de 16 de agosto de 2023, que es emitido con fecha 17 de agosto de 2023.
- Memoria final de la SGT, de 22 de agosto de 2023.
- Segundo borrador del texto de la disposición proyectada, con los cambios sugeridos por el SOIESP.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

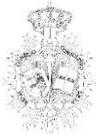
Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 28 de septiembre de 2023 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la Excma. Sra. titular de la Consejería actuante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 29 de septiembre de 2023, 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 a la Consejera señalada 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, 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.

El presente Anteproyecto de Decreto se dicta en desarrollo de las Leyes 14/1986, General de Sanidad y 43/2022, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal (estatales) y de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud (de la CAR), por lo que resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad de este dictamen.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 LCCR 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. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante*”.

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 sus DD.2/14, 98/20 y 26/22 (relativo éste al Decreto 33/2022, que ahora se persigue modificar mínimamente).



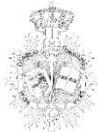
Nos remitimos, por tanto, a lo ya manifestado por este Consejo en dichos Dictámenes.

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), 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), 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 citada Ley de Sanidad Vegetal y del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, 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”*).

Por lo demás, la exposición de motivos contiene, acertadamente, una referencia expresa a las competencias que, en efecto, sirven de base a la CAR para la elaboración de este Decreto. Y es que, aunque la falta de dicha referencia no conlleve consecuencias en relación con la validez de la norma, este Consejo ha venido reiterando (D.20/21, D.32/21 o D.12/22) que *“la identificación expresa de los títulos competenciales que legitiman la actividad normativa de la CAR —aun tratándose de decretos— tiene trascendencia y refuerza la seguridad jurídica, la cual —recordemos— se conecta también a la técnica normativa (cfr. STC 46/1990)”*.

**2.** En cuanto a la **cobertura legal**, el Anteproyecto la encuentra en las leyes estatales (Ley 14/1986, General de Sanidad y Ley 43/2022, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal y de la CAR (Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud), 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) de Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, 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 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR (LFAR).

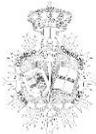
#### 1. Consulta previa

El art. 32 bis LFAR, 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: 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 LPACAP, 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 vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

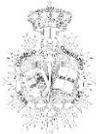
*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos 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 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPACAP, 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, la iniciativa normativa se sometió a consulta previa entre los días 24 de mayo y 15 de junio de 2023, dándose así cumplimiento a este trámite.



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

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

*“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 18 de mayo de 2023, fue dictada por la DGAG de la Consejería actuante, la cual, a tenor del, en ese momento vigente, art. 6.2.3 a) y ñ) del Decreto 49/2020, tenía 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”*.

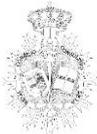
En definitiva, la DG era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR 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 18 de mayo de 2023, 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 no se 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— 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 28 de junio de 2023.

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

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

*“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 28 de mayo de 2023, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.

En cuanto al estudio económico previsto por el art. 34.3 LFAR el centro gestor manifiesta que este proyecto de decreto no supone coste económico añadido, lo que, a la vista de la escasa relevancia de la modificación normativa que se pretende introducir (cfr. *ad. infra*), parece un juicio plenamente justificado.

Por otra parte, las Memorias que acompañan a la norma proyectada tampoco han incluido el análisis específico de simplificación administrativa previsto en el art. 34.1 LAER, si bien, como advierten dichas Memorias y se deduce claramente de nuevo del tenor de la modificación, *“el Decreto proyectado no altera plazos y tiempos de respuesta, ni afecta a comunicaciones y notificaciones electrónicas, ni exige la presentación de nuevos documentos ni aumenta las cargas administrativas, a las ya reguladas por el Decreto 33/2022, de 5 de junio”.*

Por último, la Memoria viene acompañada en el expediente remitido a este Consejo del *1º borrador de Decreto*, de 11 de mayo de 2023.



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

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

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

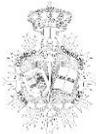
- “1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, 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 observaran 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 31 de julio de 2023.

#### **5. Trámite de audiencia**

La LFAR 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 vieran 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 concurren 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”.*



Conviene, además, recordar que el trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, si bien no configura un derecho subjetivo, *no es una mera norma programática* (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *“participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración”* (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) *“se trata de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa”* (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); iv) y conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

En suma, la CE condiciona el desarrollo legislativo en este ámbito y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el caso que nos ocupa se ha dado un correcto cumplimiento de este trámite, pues, según consta en el Certificado emitido por la DGPCDH, de 24 de julio de 2023, se abrió la audiencia *pública* o *general* establecida con carácter obligatorio por el art. 36.1 LFAR, por un plazo de quince días hábiles (del 30 de junio al 20 de julio de 2023), para que cuantos ciudadanos estuvieran interesados en formular alegaciones al texto pudieran hacerlo.

Durante el plazo de audiencia no se recibió ninguna alegación.

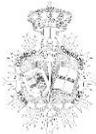
## **6. Informes y dictámenes preceptivos**

Según el art. 38 LFAR:

*“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 presente expediente, consta:

i) Informe del SOIESP de 11 de agosto de 2023.

En relación con la valoración de cargas administrativas *ex art.* 34.2 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa (LAER), entiende que no se requiere, en conexión, con la ya referida ausencia, en la norma proyectada, de nuevos trámites administrativos.

En cambio, advierte que se ha omitido en el expediente el *informe sobre el impacto de género* de la norma.

En efecto, el vigente art. 22.1 de Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, dispone que:

*"La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja incorporará un informe de impacto de género en los proyectos de disposiciones de carácter general y en los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno para garantizar la incorporación del principio de igualdad real y efectiva de mujeres y hombres.*

*Dicho informe contendrá, como mínimo, la estimación del impacto potencial del proyecto normativo en las mujeres y hombres, el análisis de las repercusiones positivas o adversas en materia de igualdad de la actividad proyectada, así como las medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, promoviendo de este modo la igualdad"*.

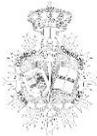
A estos efectos, su apartado segundo prevé que:

*"El Gobierno de La Rioja aprobará las normas o directrices para la elaboración del informe de impacto de género, así como su contenido"*.

En la actualidad, como señala el SOIESP este desarrollo normativo no se ha producido (la Disposición Adicional Segunda de la Ley otorga un plazo al Gobierno de dos años para la realización de esta tarea), lo que no impide que, a su juicio, *“sería aconsejable la incorporación al expediente del informe de impacto citado, en los términos señalados”*.

A la vista de esta indicación, la Memoria final de la SGT, de 22 de agosto de 2023, señala que el centro gestor informó mediante comentarios en ABC (sistema de comunicaciones electrónico) que el proyecto de decreto no contiene medidas de **impacto de género** y reitera la ausencia regulatoria de esta cuestión.

En opinión de este Consejo, sin perjuicio de coincidir con el centro gestor en la



evidente ausencia de impacto de género de la norma que nos ocupa, este asunto plantea, dos cuestiones sobre las que parece conveniente que nos manifestemos:

En primer lugar, se plantea una duda en relación con la obligación de la administración de incorporar el referido informe de impacto de género, en tanto no se desarrollen, por el Gobierno, las normas o directrices de dicho informe.

Pues bien, a juicio de este Consejo, dicho desarrollo pendiente no debe condicionar la eficacia de la disposición prevista en este punto por la Ley 7/2023.

El tenor del citado art. 22.1 —que está en vigor— deja clara la obligación de incorporar un informe de impacto de género en *todos* —porque ninguna exclusión o excepción prevé la Ley— los proyectos de disposición general, de suerte que su ausencia podría fundamentar la impugnación y eventual anulación judicial de éstos. Pero, es más, la propia Ley, en el párrafo segundo del citado precepto, establece ya un contenido mínimo de tales informes, descartándose así una eventual justificación de la omisión de este informe basado en la imposibilidad de determinar su contenido hasta que exista un desarrollo reglamentario específico.

La Disposición Adicional segunda introduce un mandato al Gobierno para, en un plazo de dos años, aprobar las *“normas o directrices en las que se establezcan las pautas a seguir para la elaboración del informe de impacto de género, así como su contenido”*. No se trata de una disposición transitoria que demore la efectividad de la regulación del actual artículo 22.

En segundo lugar, como hemos visto, el centro gestor da por satisfecha esta obligación a través de la incorporación de dos *comentarios en ABC*.

Al respecto este Consejo quiere indicar que, aun en ausencia de las repetidas directrices, semejante formalización del informe de impacto de género resulta, a todas luces, inadecuada.

Por más que sea obvia la falta de trascendencia o proyección de la norma en este ámbito, ello debería incluirse en un informe fechado y firmado, y, tal y como ha señalado recientemente el TS (cfr. Sentencia 1039/2023, de 19 de julio), la referida inexistencia de impacto debe ser consecuencia de un análisis real previo del mismo. Si se realizó tal análisis, *“los informes ‘neutros’ no serán equivalentes a inexistentes; por el contrario, cuando pueda inferirse que se ha utilizado una formula rituarial para afirmar la neutralidad de la norma a esos efectos, pero que no ha existido realmente un análisis sobre el particular, esos informes deben reputarse inexistentes”*.



Ello sentado, en el caso que nos ocupa, pese a la parquedad del análisis efectuado y, como hemos advertido, su inadecuada formalización —aspectos éstos que deberían corregirse en un futuro—, puede entenderse que tal análisis se ha realizado o existido, teniendo presente que estamos ante una modificación normativa nimia, cuya neutralidad o nula repercusión en materia de igualdad de género resulta patente, sin necesidad de realizar un examen más detallado.

ii) Informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de 17 de agosto de 2023. La intervención de éstos últimos se ha verificado en último lugar, tal y como exige el art. 39.3 LFAR y este Consejo viene reiterando (por todos, D.89/18 o D.75/19).

Respecto al contenido del proyecto normativo advierte, únicamente, que el borrador debe adecuarse *“al Real Decreto 566/2023, de 28 de junio, por el que se nombra Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja a don Gonzalo Capellán de Miguel y al Decreto 56/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, 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”*.

En efecto, la disposición final hacía mención a la anterior Presidenta de la CAR y a la denominación anterior de la Consejería de Agricultura. Dichas referencias erróneas se han corregido y han dado lugar al segundo y último borrador de la norma.

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

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

*“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 precederá, 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 22 de agosto de 2023, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR.

## **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), un artículo único y una disposición final.

El nuevo Decreto pretende, tan sólo, introducir una leve modificación en el vigente *Decreto 33/2022, de 5 de junio, 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 de La Rioja y 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.*

Esta modificación se fundamenta por la exposición de motivos en los siguientes términos:

*“Este año caducan en septiembre los primeros carnés de fumigador expedidos en La Rioja, y ya hay empresas interesadas en impartir los cursos de renovación. Esta circunstancia ha llevado a la revisión de las materias de formación y requisitos mínimos para los cursos de renovación que figuran en la parte F del Anexo I del Decreto 33/2022, las cuales son adecuados para los cursos de renovación de los carnés básicos y cualificados, pero no así para la renovación de los cursos de fumigador y piloto aplicador, por ser estos dos más específicos.*

*Es por ello que se hace necesario alinear las materias y requisitos formativos para la renovación de los cursos de fumigador y piloto aplicador con la especificidad de tales formaciones y que vayan en consonancia con las materias y requisitos impartidos para la obtención inicial de los mencionados carnés que figuran en la parte D y E del Anexo I del Decreto 33/2022”.*

En definitiva, constatada la necesidad de actualizar el contenido formativo del curso de renovación de fumigador y piloto aplicador, se pretende ahora ampliar la habilitación del titular de la Consejería competente en materia de agricultura para actualizar los anexos del citado Decreto 33/2022, que su vigente disposición final primera ciñe, exclusivamente, a los Anexos IV, V y VI. Con la reforma de dicha habilitación comprendería también la actualización de la parte F del Anexo I.



Nada cabe objetar al respecto, ya que, tal y como ya manifestamos en nuestro D.26/22, referido al Decreto 33/2022 y citado por el propio centro gestor, este Consejo no acertaba a comprender el sentido de la restricción o limitación de la habilitación de actualización de los Anexos.

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

A pesar de que las cuestiones de estricta técnica normativa exceden del ámbito asignado a nuestros dictámenes, éstas pueden tener, en ocasiones, efectos en relación con la necesaria certeza y seguridad jurídica, la cual se conecta también a la técnica normativa (cfr. STC 46/1990), y, por ende, justificar nuestras observaciones al respecto.

En este sentido, este Consejo quiere llamar la atención sobre el hecho de que el artículo único se ha redactado prescindiendo del formato usual y especificidades de las disposiciones modificativas (cfr. por ejemplo, Directrices de Técnica Normativa, de 22 de julio de 2005, BOE de 29/07/05), dificultando un tanto su comprensión.

Cabe así señalar que el título previsto del artículo único no hace referencia al Decreto que se modifica y se ha prescindiado además del texto marco, esto es, la entradilla que refiere las disposiciones que se modifican y como se produce su modificación (p.e., *La disposición final del Decreto 33/2022, de 5 de junio, por el que ..., queda redactado en los siguientes términos: ...*).

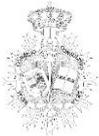
## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

En la tramitación del procedimiento de elaboración, se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, sin perjuicio de las observaciones realizadas en relación con el informe de impacto de género.

### **Segunda**

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 ajustado a Derecho.



CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

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.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO