



En Logroño, a 7 de febrero 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> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

8/23

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería; Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

### Único

La Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, por el trámite de urgencia, un Anteproyecto de *Ley de Agricultura y Ganadería de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración de la referida disposición general, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Ficha y trámite de Consulta previa con anterioridad a la elaboración del anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 08-01-2021 (fecha que pone el índice), de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- Exposición en el Portal de Participación del Gobierno de La Rioja, del 8-01-2021 al 28-1-2021.
- Observaciones en el trámite de consulta previa, de 28-01-2021, de la Unión de Agricultores y Ganaderos de La Rioja (UAGR).
- Resolución de inicio, de 11-02-2021, de la Consejera consultante.
- Borrador inicial del Anteproyecto de Ley, de 04-02-2022 (fecha según índice)



-Información pública y trámite de audiencia, en el Portal de Participación del Gobierno de La Rioja, del 14-01-2022 al 11-02-2022. (La fecha no concuerda con la fecha del índice). Se les envía correo electrónico a las entidades de sectores interesados.

-Alegaciones presentadas el 10-02-2022 (en el índice pone 28-01-2022), por la Asociación Riojana de Agricultores y Ganaderos (ARAG-ASAJA), con acuse de recibo.

-Alegaciones presentadas el 11-02-2022, por la Federación de Empresas de La Rioja (FER), con acuse de recibo.

-Alegaciones presentadas el 11-02-2022, por Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de La Rioja (UPA), con acuse de recibo.

-Alegaciones presentadas el 11-02-2022, por Ingeniería Agroambiental y Desarrollo Rural Carna Sociedad Limitada Profesional, con acuse de recibo.

-Alegaciones presentadas el 11-02-2022, por Unión de Agricultores y Ganaderos de La Rioja (UAGR).

-Alegaciones presentadas el 11-02-2022, por Asociación para el Desarrollo Sostenible del Alto Cidacos (ADSAC).

-Alegaciones presentadas el 27-01-2022, (en el índice pone 11-02-2022), por Comisiones Obreras de La Rioja (CCOO).

-Certificado del proceso de información pública, de 14-02-2022, (en el índice pone la fecha del trámite) de la Dirección General (DG) de Participación Ciudadana y Derechos Humanos.

-Petición de informe a la DG de Desarrollo Rural y Reto Demográfico, el 15-02-2022, por la SGT de la Consejería consultante.

-Borrador nº 1, de 15-02-2022.

-Informe, de 15-07-2022, de la DG de Desarrollo Rural y Reto Demográfico.

-Informe, de 18-07-2022, del Servicio de Registro Agrarios de la Consejería Solicitante.

-Informe, de 18-07-2022, del Servicio de Ganadería de la Consejería Solicitante.

-Informe, de 20-07-2022, del Servicio de Ayudas a las Rentas Agrarias y SIGC, de la Consejería solicitante.

-Informe, de 14-09-2022, de la Sección de Sostenibilidad Agraria y Viveros de la Consejería solicitante.

-Informe, de 20-09-2022, del Servicio de Infraestructuras Agrarias de la Consejería solicitante.

-2º Informe, de 20-09-2022, del Servicio de Infraestructuras Agrarias de la Consejería solicitante.

-Oficio, de 22-09-2022, de la SGT solicitando informe a la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno.



- Oficio, de 22-09-2022, de la SGT solicitando informe a la Consejería de Salud.
- Oficio, de 22-09-2022, de la SGT solicitando informe a la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- Oficio, de 22-09-2022, de la SGT solicitando informe a la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Oficio, de 22-09-2022, de la SGT solicitando informe a la Consejería Desarrollo Autonomico.
- Oficio, de 22-09-2022, de la SGT solicitando informe a la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública.
- Oficio, de 22-09-2022, de la SGT solicitando informe a la Consejería de Igualdad, Participación y agenda 2030.
- Borrador nº 2.
- Plan de Actuación Inicial Entidad Pública de Investigación Agraria de La Rioja, de 20-09-2022.
- Estatutos Entidad Pública de Investigación Agraria de La Rioja, de 20-09-2022.
- Oficio y alegaciones, de 05-10-2022, presentadas por la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno.
- Oficio y alegaciones, de 05-10-2022, presentadas por la Consejería de Desarrollo Autonomico.
- Alegaciones, de 6-10-2022, presentadas por el Servicio de Personas con Discapacidad de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública.
- Aportaciones de la Consejería de Igualdad, Participación y agenda 2030, de 06-10-2022.
- Aportación de la Dirección General de Política Local de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, de 06-10-2022.
- Aportaciones de la SGT de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, de 07-10-2022.
- Oficio de la SGT de remisión de las aportaciones recibidas a la DG de Desarrollo Rural y Reto Demográfico de la Consejería solicitante, de 06-10-2022.
- Informe, de 13-10-2022, del Servicio de Desarrollo Rural y Reto Demográfico de la Consejería solicitante.
- Informe, de 19-10-2022, del Servicio de Infraestructuras Agrarias de la Consejería solicitante.
- Informe, de 24-10-2022, del Servicio de Investigación Agraria y Sanidad Vegetal de la Consejería solicitante.
- Informe, de 24-10-2022, del Servicio de Registros Agrarios de la Consejería solicitante.
- Informe, de 24-10-2022, (fecha 25-10-22 en el índice) del Servicio de Ayudas a las Rentas y SIGC de



la Consejería solicitante.

-Informe, de 25-10-2022, del Servicio de Ganadería de la Consejería solicitante.

-Certificado del Consejo Riojano de Cooperación Local, de 13-12-2022.

-Informe, de 22-12-2022, del Servicio de Registros Agrarios de la Consejería solicitante.

-Resolución por la que se declara formado el expediente y continúa la tramitación, de 23-12-2022, de la SGT de la Consejería solicitante.

-Memoria inicial, de 23-12-2022, de la SGT de la Consejería solicitante.

-Memoria Económica del Anteproyecto de Ley, de 23-10-2022, de la SGT de la Consejería solicitante.

-Oficio petición de informe, de 23-12-2022, de la SGT a la Dirección General de Universidad y Política Científica.

-Oficio petición de informe, de 23-12-2022, de la SGT al Servicio de Gestión Técnica del Patrimonio.

-Oficio petición de informe, de 23-12-2022, de la SGT a la Dirección General de Control Presupuestario.

-Oficio petición de informe, de 23-12-2022, de la SGT a la Dirección General de Tributos.

-Oficio petición de informe, de 23-12-2022, de la SGT a la Dirección General de la Función Pública.

-Oficio petición de informe, de 23-12-2022, de la SGT a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

-Oficio petición de informe, de 23-12-2022, de la SGT al Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos.

-Borrador nº 3.

-Petición de informe, de 27-12-2022, al Consejo Económico y Social de La Rioja.

-Informe, de 30-12-2022, del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos.

-Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, de 10-01-2023.

-Informe, de 11-01-23, de la Dirección General de la Función Pública, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

-Informe, de 16-01-2023, del Servicio de Régimen Jurídico y Protección del Patrimonio de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

-Informe, de 18-01-2023, de Dirección General de Control Presupuestario de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

-Memoria Económica, de 18-01-2023, de la Dirección General de Tributos de la Consejería de



Hacienda y Administración Pública.

-Correcciones técnicas al texto remitidas desde la Dirección General de Tributos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, el 18-01-2023.

-Informe, de 19-01-2023, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

-Informe complementario a la Memoria Económica, de 23-01-2023, de la SGT de la Consejería consultante.

-Informe justificativo, de 23-01-2023, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería.

-Memoria final, de 24-01-2023, de la SGT de la Consejería solicitante.

-Borrador nº 4.

-Estatutos Entidad Pública Empresarial, de 20-09-2022. (en el índice 24-01-2023)

-Plan de actuación Inicial Entidad Pública de Investigación Agraria.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 26 de enero de 2023 y registrado de entrada en este Consejo en la misma fecha, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, por el trámite de urgencia, 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 26 de enero 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**

Asumida la ponencia por el 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

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de este**

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12, b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe 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”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

### Segundo

#### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Ley**

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: **i)** en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI); y **ii)** en los arts. 32 *bis*) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR).

2. El artículo 45 LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley, que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La



Rioja, expresa cuanto sigue:

*“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de La Rioja.*

*2. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.*

*3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.*

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes de la LFAR, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a *“la elaboración de leyes y reglamentos”*.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr, p.e, D. 17/97, D.9/01 y D.36/13), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen el art. 45 de la LGI y sus disposiciones concordantes de la LFAR.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.



3. Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

#### **A) Consulta previa.**

El art. 32 *bis* de 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 concurran 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 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 pública de la CAR (APCAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común), 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 ap. 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, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y 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 ap. 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 Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, según queda acreditado en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja una “*consulta pública*”, que se desarrolló entre los días 8 de enero de 2021 al 28 de enero de 2021, recibándose comentarios y aportaciones de la Unión de Agricultores y Ganaderos (UAGR), con fecha 28 de enero de 2021.

## **B) Órgano competente y Resolución de inicio.**

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.1 LFAR:

*“1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)”.*

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 11 de febrero de 2021 de la titular de la Consejería competente, la de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población de acuerdo con los



artículos 1.1 y 6.1.1 a) del Decreto 49/2020 de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de dicha Consejería, preceptos que han de ponerse en relación con el artículo 42.1, d) de la LGI.

2/ Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone 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”.*

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

Asimismo, encomienda a la SGT la tramitación de la norma.

### **C) Anteproyecto.**

El art. 34.1 de la LFAR señala que *“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”.*

En este caso la Resolución de inicio viene acompañada en el expediente de un borrador inicial de la disposición proyectada, sin fecha, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

### **D) Memoria inicial**

El art. 34.2 de la LFAR dispone que:

*“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”.*



A estos efectos, en el expediente que examinamos consta Memoria inicial, de 23 de diciembre de 2022, de la SGT de la Consejería proponente, que analiza el marco normativo y competencial; se pronuncia sobre su oportunidad; contiene la estructura y contenido del proyecto, y relación de trámites seguidos y a seguir en la elaboración del borrador del anteproyecto de ley.

El cumplimiento formal de este trámite no debe ocultar el hecho de que pasan casi dos años entre la resolución de inicio (11 de febrero de 2021) y la memoria inicial (23 de diciembre de 2022).

### **E) Estudio económico.**

El art. 34.3 de la LFAR señala que:

*“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”.*

Pues bien, a la Memoria inicial, le acompaña memoria económica del mismo órgano y con idéntica fecha.

Dicha memoria económica exceptúa el estudio de la Entidad pública empresarial de investigación agraria, remitiéndose al Plan de Acción de la propia Entidad que acompaña a la documentación del anteproyecto, para valorar el impacto económico de la propuesta.

De igual manera se advierte que la implementación de ventajas fiscales que contiene la disposición adicional segunda del anteproyecto al proponer la modificación del artículo 47 de la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos, contiene impacto directo sobre los ingresos públicos, remitiéndose su valoración al informe de la DG de Tributos.

Desde el punto de vista de la actividad de fomento, en la memoria se precisa que en la materia que nos ocupa, la financiación del sector proviene tanto de fondos comunitarios, como estatales y autonómicos, por lo que se deberá tener en cuenta su impacto en los Presupuestos Generales de la Comunidad de la Rioja, pero que aquí se han obviado los fondos procedentes de la Unión Europea (FEAGA, FEADER y Next Generation UE), así como los fondos procedentes del Estado. No obstante, en los fondos FEADER, sí se ha tenido en cuenta la aportación de los fondos de la Comunidad Autónoma de La Rioja al Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2014-2022.

Los documentos base sobre los que se nutre la memoria financiera son:



-Plan estratégico de subvenciones de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población 2020-2022.

-Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2014-2022

Desde el punto de vista de la prestación de servicios se admite una necesidad de ampliación de personal en el servicio de calidad alimentaria de valorada en 74.647,96 euros y de 42.589,08 euros más destinados al observatorio de precios agrarios, resultando un impacto total en la prestación de servicios de 122.237,04 euros.

### **F) Formación del expediente.**

El art. 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 de la disposición.*

*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”.*

La declaración de la SGT actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 23 de diciembre de 2022, que resulta conforme con el precepto transcrito.

### **G) 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 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.*

*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”.*

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, sin 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 cumplimiento de este trámite.

Según señala el certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 14 de febrero de 2022, el Anteproyecto estuvo a disposición pública, en el portal de participación del Gobierno de La Rioja del 14 de enero al 11 de febrero de 2022. Durante el trámite de referencia, se realizan las siguientes aportaciones:

ARAG-ASAJA, UAGR-COAG, UPA, Federación de Empresarios de La Rioja, Ingeniería ambiental y desarrollo rural CARNA, S.L.U. por la Plataforma en defensa del territorio y el mundo rural de La Rioja, por el Consejo de Producción Agraria de La Rioja (CPAER) y por CCOO La Rioja.

Las alegaciones presentadas fueron remitidas por la SGT proponente para su valoración, con fecha 15 de febrero de 2022 a la DG de Agricultura y Ganadería y a la DG de Desarrollo Rural y Reto Demográfico para su valoración.

Constan los siguientes informes técnicos de valoración a las alegaciones:



- Informe de 15 de julio de 2022, del Servicio de Desarrollo Rural y Reto Demográfico
- Informe del 18 de julio de 2022, del Servicio de Ganadería
- Informe del 18 de julio de 2022, del Servicio de Registros agrarios
- Informe de 20 de julio de 2022, del Servicio de rentas agrarias y SIGC.
- Informe de 14 de septiembre de 2022, de la Sección de Sostenibilidad agraria y viveros.
- Informe de 20 de septiembre de 2022, del Servicio de Infraestructuras agrarias.
- Informe de 20 de septiembre de 2022, del Servicio de Investigación agraria y sanidad vegetal.

Como consecuencia de dicho proceso de audiencia y una vez valoradas las alegaciones con fecha 22 de septiembre de 2022, la SGT actuante elabora un nuevo borrador.

Con fecha 22 de septiembre se remite a las SGT de todas las Consejerías el nuevo borrador de la norma propuesta (que en la memoria figura como el segundo pero que sería el tercero contando el inicial) y el borrador de estatutos y plan de actuación inicial de la Entidad Pública Empresarial que se pretende crear, y que figura en el Título VIII.

Este Consejo valora muy positivamente la remisión del borrador a todas las Consejerías que incluye así a todas las concernidas por el Anteproyecto. En este sentido, en Dictámenes anteriores hemos criticado la ausencia de un trámite como el que consta en esta ocasión (D. 73/22).

A esta remisión figuran aportaciones/alegaciones de:

-La SGT de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía, de 5 de octubre de 2022. Consta de un estudio pormenorizado de la propuesta con 54 alegaciones. Merece destacar la advertencia de colisión normativa de la disposición adicional tercera con la ley de Protección Animal de La Rioja.

-SGT de la Consejería de Desarrollo autonómico, de 5 de octubre de 2022, donde conjuntamente la DG de Universidad y Política científica y la DG de Reindustrialización, Innovación e Internacionalización, advierten de un problema de armonización, del proyecto de ley (especialmente su Título VIII) y la vigente Ley de 3/2999, de 23 de junio de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

-DG de Dependencia, Discapacidad y Mayores, de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza pública, de 6 de octubre de 2022 sobre los centros de perros de asistencia.

-DG de igualdad de la Consejería de Igualdad. Participación y Agenda 2030, de 6 de octubre de 2022, en el que se analizar la utilización del lenguaje inclusivo y no sexista.

-DG de Política Local, de la Consejería de Servicios sociales y gobernanza pública, de 6 de octubre de 2022, informando favorablemente.

-SGT de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, de 7 de octubre de 2022, sobre el patrimonio cultural e incluyendo valoración del Instituto riojano de la Juventud.

Las alegaciones presentadas son remitidas, con fecha 6 de octubre de 2022 a la DG de Agricultura y Ganadería y a la DG de Desarrollo rural y Reto demográfico, para su



consideración.

Fruto de la ronda de consultas a las Consejerías y las alegaciones presentadas por éstas, se elabora por la SGT proponente, el borrador nº3 de la norma proyectada, que tal como hemos dicho será el cuarto, contando el inicial.

Finalmente, en la memoria se indican los trámites a seguir para su aprobación.

Debemos concluir que el expediente sometido a nuestro estudio consta de cinco borradores, el inicial y cuatro más, siendo el borrador final, el borrador nº4.

## **H) Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 38 de la 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 la 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 cualesquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, 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 de reglamento 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”.*

Pues bien, en el procedimiento que nos atañe obran emitidos los informes de:

-Certificado del Consejo Riojano de Cooperación Local, de 13 de diciembre de 2022, por que se constata que el Pleno celebrado en dicha fecha, acordó por unanimidad de sus miembros presentes, informar favorablemente el borrador del anteproyecto previa apertura del plazo de 10 días para presentar alegaciones, sin haberse presentado ninguna.

-Informe del SOISP de 30 de diciembre de 2022. Especialmente recomienda la inclusión de los registros públicos que el Título IV anuncia; que se establezca con claridad las funciones que permanecen en la DG de Agricultura y Ganadería y cuales pasan a la entidad pública empresarial; que se delimiten las atribuciones con la DG de Universidad y Política Científica y que se redacten con una mayor concreción los objetivos y funciones de la entidad pública empresarial.



-Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja (CES), de 10 de enero de 2023, sobre materias socio-económicas y en su caso, laborales, según la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del CES.

-Informe de la DG de Función Pública de 11 de enero, centrado en el análisis de la entidad empresarial, órganos de dirección, personal, instrumentos de estructuración y planificación del personal y su repercusión económica, que considera incompleta.

-Informe del Servicio de Régimen jurídico y protección del Patrimonio de 16 de enero, relativo al Patrimonio de las Entidades públicas empresariales, y sobre el “patrimonio diferenciado” del anteproyecto en estudio.

-Informe de DG de Control presupuestario de 18 de enero de 2023. Entiende motivada la tramitación, sin perjuicio de lo dispuesto sobre la creación de la Entidad pública de Investigación Agraria. A medio plazo se prevé un incremento del gasto de 122.237,04 euros. No obstante, se observa que la norma da cobertura a gastos y nuevas líneas de ayuda, que en el supuesto que se apliquen, tendrán efectos en el incremento del gasto de la CAR, y, por tanto, en las cifras de déficit y regla de gasto.

En lo que respecta a la Entidad pública de investigación Agraria de La Rioja, plantea al centro gestor completar la motivación de su creación, ya que no se entiende porque no se pueden conseguir los objetivos si va a estar constituida principalmente por la actual Sección de Investigación Vitivinícola de la Consejería proponente.

Según el Plan económico financiero las necesidades de financiación de la entidad en los cinco años de funcionamiento con cargo al presupuesto autonómico ascenderían los gastos a 9.498.611,64, euros, con unos ingresos externos de 1.960.000 euros.

-Memoria económica de la DG de Tributos, de 18 de enero de 2023. Conclusión final del coste fiscal: 2.848.000 euros.

i) El coste estimado anual de las medidas contempladas en el anteproyecto que se pretende aprobar, para el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, asciende a la cantidad de 2.000.000 de euros y beneficiarán anualmente a 19 nuevas explotaciones agrarias.

ii) El coste estimado anual de las medidas contempladas en el anteproyecto, que se pretende aprobar, para el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados asciende a 848.000 euros y beneficiarán anualmente a 4.675 fincas rústicas.

-Informe complementario a la Memoria económica de la SGT proponente, de 23 de enero de 2023 en contestación a las objeciones planteadas.

-Informe de la DG de Servicios Jurídicos de 19 de enero de 2023, en el que se informa favorablemente el anteproyecto.

-Informe justificativo de la DG de Agricultura y Ganadería de la Consejería proponente de 23 de enero de 2023 en relación con los informes sectoriales de órganos administrativos y dictámenes de entidades de consulta solicitadas.

## **D) 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 la referida Memoria previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo, firmada por la SGT actuante el 24 de enero de 2022, junto al borrador final del anteproyecto o borrador nº 4.

Se acompañan, finalmente, los Estatutos de la Entidad Pública de Investigación Agraria de La Rioja y el Plan de Actuación Inicial, en cumplimiento del artículo 24.3 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LOSPCAR).

4. Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en los arts. 32 a 38 LFAR.

### **Tercero**

## **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley**

### **1. Competencias de la CAR.**

La competencia estatutaria que habilita a la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para aprobar la Ley proyectada es, fundamentalmente, la que resulta del artículo 8.uno.19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, que reconoce a la CAR, la competencia exclusiva en las materias de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias.



No obstante, no podemos obviar que en materia de derecho agrario público son varias las Administraciones que ejercen competencias de forma directa o indirecta.

Así, el artículo 148.1.7ª de la Constitución (CE) permite a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias en “*agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía*”. No obstante, la exigencia de que dichas competencias deben ejercer “*de acuerdo con la ordenación general de la economía*” significa que las competencias estatales sobre la ordenación de la economía van a modular el alcance de la exclusividad competencial en materia agraria.

Existen además otros títulos materiales que atribuyen competencias al Estado en sectores relacionados o cercanos a la agricultura, pero como ha indicado la STC 95/1986, de 10 de julio, la intervención estatal en la agricultura viene dada fundamentalmente por las facultades estatales de dirección general de la economía y, en cualquier caso, las competencias estatales de carácter básico y de coordinación no impiden que las Comunidades Autónomas estén facultadas para desarrollar una política agraria propia.

La jurisprudencia constitucional, que manifiesta el alto grado de conflictividad habido en esta materia, viene a concluir que el correcto funcionamiento del Estado autonómico no puede reducirse a la férrea defensa de las competencias propias y a un ejercicio de las mismas que desconozca las pertenecientes a las otras instancias. La propia configuración del Estado autonómico exige la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 227/1988).

Por otro lado, no podemos obviar que se trata de un sector que está intensamente reglamentado por las disposiciones comunitarias que mediante la implantación de medidas de fomento vienen a ordenar la actividad agraria. El desarrollo normativo de los reglamentos comunitarios se viene asumiendo tanto por el Estado, cuando se justifique por razones de carácter básico o de coordinación, como por las Comunidades Autónomas.

En este marco programático se encuadra el Reglamento (UE) núm. 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEOGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se derogan los Reglamentos (UE) núm.1305/2013 y (UE) núm.1307/2013 y el Reglamento 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agraria común y por el que se deroga el Reglamento (UE) núm.1306/2013.



## 2. Contenido del proyecto.

Con objeto comprender en una visión panorámica las materias que son objeto de regulación en el Proyecto de Ley y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada una de ellas, conviene comenzar exponiendo sucintamente el propio contenido del Anteproyecto.

Como cuestión previa, precisamos que las referencias que en este dictamen se contienen al Anteproyecto de Ley (AP) se hacen respecto del último borrador designado como “*Borrador núm. 4*”.

Aclarado esto, el contenido del AP es el que sigue:

El título del AP es *Ley de agricultura y ganadería de La Rioja*.

**La Exposición de Motivos** de la norma proyectada señala que:

*“La presente Ley se aprueba, en virtud de las competencias atribuidas a esta Comunidad Autónoma en el artículo 8.uno.19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, que reconoce a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en las materias de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía”.*

Por tanto, identifica los títulos competenciales que permiten a la CAR abordar la materia, y completa la motivación con otra serie de datos estadísticos y normativos que ponen la norma en su contexto. Resalta la importancia del sector e identifica algunos retos:

*“La importancia del sector obliga al análisis a la asunción de nuevos desafíos que contribuyan al fortalecimiento del sector, a superar las debilidades y sortear las amenazas. Se deben asumir los nuevos retos del sector agrario y agroalimentario y proteger el modelo social y profesional de producción agraria que ha impulsado de forma decisiva el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja basado en pequeñas y medianas explotaciones con profesionales agrarios. La estrategia debe orientarse a situar a la región a la vanguardia de la producción agraria sostenible.*

*Nos enfrentamos a un cambio climático, cada vez más evidente, y unos recursos naturales que se muestran cada vez más vulnerables y escasos, lo que obliga a replantearse la forma en cómo se producen los alimentos en los próximos años, con el fin de adaptarse a esta situación de crisis climática y ambiental. La preservación del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, están entre los desafíos que tienen que afrontar personas agricultoras y ganaderas y en los que la digitalización del sector, la innovación y la apuesta por I+D+i juegan un papel importante”.*

La parte expositiva destaca la acción sobre estructuras agrarias; el reto de la sostenibilidad del sector agrario; la prioridad de la investigación e innovación agraria; el fortalecimiento del sector y la producción agraria sostenible; y la sanidad animal.



La exposición de motivos también describe el contenido de la Ley siguiendo la estructura propuesta que la divide en once títulos.

La parte prescriptiva consta de 174 artículos divididos en once títulos designados con números romanos, a su vez subdivididos en capítulos y secciones, o subsecciones, en algunos casos; una disposición adicional; tres disposiciones finales; y una disposición derogatoria.

El Título I trata de las *Disposiciones generales* (arts. 1 a 4).

El Título II de *La explotación agraria*, se divide en cuatro capítulos. El Capítulo I sobre *Cuestiones generales* (arts. 5 a 8); el Capítulo II sobre *Relevo Generacional e incorporación de la mujer al sector agrario* (arts. 9 a 11); el Capítulo III sobre *Capacitación y cualificación de las personas titulares de explotaciones agrarias* (arts. 12 y 13); y el Capítulo IV sobre *Daños en las explotaciones Agrarias* (art. 14).

El Título III de *La producción ganadera*, está dividido en siete capítulos. El Capítulo I *Registro y Ordenación de Explotaciones Ganaderas* (arts. 15 a 17); el Capítulo II *Protección y lucha contra las enfermedades de los animales* (arts. 18 y 19); el Capítulo III *Programas de vigilancia, control y erradicación* (arts. 20 a 22); el Capítulo IV *Otras cuestiones relacionadas con la sanidad animal* (arts. 23 a 26); el Capítulo V *Trazabilidad animal* que se divide, a su vez, en dos secciones sobre *Movimiento pecuario* (Secc. 1, arts. 27 a 31), e *Identificación animal* (Secc. 2, arts. 32 y 33); el Capítulo VI *Bienestar animal* (arts. 34 a 37); y el Capítulo VII *Ganadería extensiva* (arts. 38 a 40).

El Título IV *Registros públicos* (arts. 41 a 43).

El Título V, *Suelo agrario* está dividido en cuatro capítulos. El Capítulo I *Disposiciones generales* (arts. 44 y 45); el Capítulo II *Concentración parcelaria*, está dividido en cinco Secciones; la Sección I *Disposiciones generales* (arts. 46 a 52); la Sección II *Normas orgánicas* (arts. 53 a 55); la Sección III *Procedimiento de concentración parcelaria* con dos artículos introductorios (arts. 56 y 57) y dos subsecciones: Subsección 1ª *Procedimiento ordinario* (arts. 58 a 76), Subsección 2ª *Procedimiento abreviado* (art. 77); la Sección IV *Obras e infraestructuras de la concentración parcelaria* (arts. 78 a 80); la Sección V *Concentraciones parcelarias de iniciativa privada* (arts. 81 a 83); el Capítulo III *Banco de Tierras* (arts. 84 a 92); el Capítulo IV *Suelos de alto valor agrario* (art. 93).

El Título VI de la *Producción agraria* está dividido en cinco capítulos. El Capítulo I *Los principios y Líneas de Actuación* (arts. 94 y 95); el Capítulo II *Los factores de la Producción Agraria* (arts. 96 a 101); el Capítulo III *La Sanidad Vegetal* (arts. 102 a 106); el Capítulo IV *Los Sistemas de Producción Sostenibles* (arts. 107 a 109); el Capítulo V *Los*



*controles de la Producción Agraria* (arts. 110 y 111).

El Título VII de la *Infraestructuras Agrarias. Regadíos* (arts. 112 a 119).

El Título VIII de la *Innovación, investigación, tecnificación y formación* está dividido en dos capítulos. El Capítulo I *conocimiento agrario y agroalimentario* (arts. 120 a 123); y el Capítulo II *Entidad pública de Investigación Agraria* (arts. 124 a 138).

El Título IX de la *Renta agraria* está dividido en dos capítulos. El Capítulo I *El observatorio de Precios Agrarios de La Rioja* (art. 139); y el Capítulo II *Seguros agrarios* (artículo 140).

El Título X del *Asociacionismo y representatividad* (arts. 141 a 149).

El Título XI *Inspección, infracciones y sanciones* está dividido en cuatro capítulos. El Capítulo I *Disposiciones generales en materia sancionadora* (arts. 150 a 155); Capítulo II *Régimen sancionador en materia de inscripción en el Registro de Explotaciones Agrarias* (arts. 156 a 160); Capítulo III *Régimen sancionador en materia de concentración parcelaria* (arts. 161 a 165); y, Capítulo IV *Régimen en materia de Producción Agraria* que se divide en dos secciones; Sección 1ª *Disposiciones Generales* (arts. 166 a 168); y Sección 2ª *Régimen sancionador* subdividido, a su vez, en dos subsecciones: Subsección 1ª *Régimen sancionador en materia de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias* (arts. 169 a 171); y Subsección 2ª *Régimen sancionador en materia de producción ecológica* (arts. 172 a 174).

La parte final completa la regulación prescriptiva del texto con una disposición adicional, tres finales, y una derogatoria. La Disposición adicional primera se ocupa de las *Medidas de contratación en el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja relativas al suministro de productos agrarios y agroalimentarios en la CA de La Rioja*. La Disposición final primera aborda la *Modificación de la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos*; la segunda trata de la *Modificación del apartado 4 del artículo 11 de la Ley 6/2018 de 26 de noviembre de protección de animales de La Rioja*; y la tercera de la *Modificación del apartado 4 del artículo 6 de la Ley 1/2017 del control de potencial vitícola en la Comunidad Autónoma de La Rioja*. La Disposición derogatoria no aparece titulada y dice: “*Queda derogada la Ley 7/2002, de 18 de octubre, de sanidad animal de la Comunidad Autónoma de La Rioja y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley*”.

### **3.- Competencia autonómica.**

Lo ambicioso del objeto de regulación de la Ley da idea de la existencia de distintas



materias sobre las que puede haber confluencia de competencias. A partir de los epígrafes de los títulos en los que se divide la Ley ya se podría hacer un primer análisis, sin perjuicio de su desarrollo posterior en los artículos.

La exposición de motivos, según se ha destacado es muy sencilla en este punto. Pero, la agricultura y la ganadería son una realidad poliédrica dentro de la vida socio-económica de la nación. El Derecho se ocupa de ella, pero desde muchas perspectivas, así el derecho agrario es claramente multidisciplinar, nacido en el seno del derecho civil tiene instituciones propias de otras materias como el derecho mercantil (cooperativas), laboral (régimen de Seguridad Social especial), tributario, y administrativo.

La multidisciplinariedad afecta a la pretendida exclusividad de la competencia, pues siempre queda alguna arista que cae en la competencia del Estado o que es concurrente entre ésta y las Comunidades Autónomas. Tanto la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja como la Estatal reconocen explícitamente esta multidisciplinariedad.

Además, debe tenerse presente el juego de tres instancias de poder distintas, la Unión Europea tiene una política agrícola común basada en los principios de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera que la mayor parte de las veces vacía las previsiones competenciales internas de los Estados. Por lo que casi cualquier actuación sobre el agro y el mundo rural va a conllevar una concurrencia de competencias sobre distintas materias y/o de distintos niveles de poder.

Muy resumidamente, el planteamiento de partida debe ser la preferencia de la normativa europea; el respeto al “*sin perjuicio*” del título competencial autonómico sobre la ordenación general de la economía; y que, según doctrina constitucional, no es posible vaciar una competencia específica en la materia con la aplicación de una genérica sobre las bases.

#### **4. Título de competencias suficiente**

De lo anterior se puede concluir que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene título de competencia suficiente para dictar la Ley en tramitación. Es evidente que tiene competencia exclusiva sobre la agricultura y la ganadería.

### **Cuarto**

#### **Rango de la norma proyectada**

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal– es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones



jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico o sea una condición básica.

## Quinto

### I. Observaciones generales al texto del Anteproyecto

#### **1. Sobre la tramitación simultánea de los Proyectos de Ley de ciencia, la tecnología y la innovación de La Rioja y el Proyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de La Rioja que incorpora un Título VIII, referido a la innovación, investigación, tecnificación y formación.**

El Consejo Consultivo, examinó en su D.47/22 el anteproyecto de la ciencia, tecnología y la innovación, que ha dado lugar a una iniciativa parlamentaria que actualmente se halla en curso en el Parlamento de La Rioja (la nº 10L/PL-0023).

Pues bien, tal como señalamos en el D.55/22, el desarrollo simultáneo de iniciativas legislativas y la correlativa posibilidad de que acaben aprobándose dos leyes que contengan distintas disposiciones relativas a una misma materia u objeto (en este caso disposiciones relativas a innovación e investigación y especialmente a la creación de una entidad pública empresarial de investigación agraria), constituye una circunstancia que obliga a extremar la coordinación de ambos textos, con el fin de que, una vez aprobadas, las dos Leyes no incurran en antinomias o contradicciones.

#### **2. Sobre el Título VIII de la Innovación, Investigación, Tecnificación y Formación y la creación de la Entidad pública de investigación agraria.**

Con independencia de las consideraciones que haremos más adelante respecto a la naturaleza y justificación de su creación, debemos detenernos en el estudio sobre la competencia para la creación de una entidad de investigación por parte de la Consejería proponente, teniendo en cuenta que ya en la tramitación del expediente se aprecia una advertencia de falta de "*armonización competencial*" en los informes de las Direcciones Generales de Reindustrialización, innovación e internacionalización y de Universidades y política científica de la Consejería de Desarrollo Autonómico, entre las competencias de las Consejería proponente y la de Desarrollo Autonómico.



Este Consejo considera que en la actual organización del Gobierno de La Rioja las competencias de investigación agraria corresponden a la Dirección General de Agricultura y Ganadería (DGAG) de la Consejería de proponente (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 LOSPCAR, modificado por el Decreto 56/2021, de 22 de septiembre) y que tal como expresa el informe justificativo de la DGAG acerca de las alegaciones presentadas, corresponden a esa DG, entre otras, las siguientes funciones:

*“k) La definición de las líneas prioritarias de la investigación pública agraria y agroalimentaria en el ámbito autonómico, la planificación de la misma y su ejecución.*

...

*m) Proponer, promover y ejecutar los proyectos de investigación agraria y alimentaria”.*

Pero a su vez, debiéramos matizar al informe de la DGAG, que, si bien entre las líneas prioritarias tiene esas funciones, la iniciativa para la creación de una entidad pública de investigación agraria debería ejercerse de forma coordinada.

Por otra parte, la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI), tiene como finalidad unificar la planificación y coordinación de las materias de investigación e innovación en la Administración autonómica. Así, en el artículo 1, se determina como objeto de la ley: *“regular la actuación de los poderes públicos de la CAR en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica”*. Para ello constituye el Sistema Riojano de Investigación (SRI), (Título II, Capítulo I, artículo 12 y siguientes) en el que incorpora todos los institutos de investigación e investigadores de la CAR.

En el art. 13 especifica que la Administración de la CAR impulsará la coordinación e integración de SRI a través de los siguientes órganos, instituciones y plataformas:

- a) **La Comisión interdepartamental** de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación.
- b) **El Consejo Riojano** de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación.

Los artículos 14, 2 a) y 15, 2 a) que regulan la composición de la Comisión Interdepartamental y del Consejo riojano, respectivamente, determinan que **la Presidencia de ambos organismos corresponderá a la Presidencia de la Comunidad Autónoma.**

En el mencionado artículo 14, apartado 1, especifica que la Comisión interdepartamental *“será el órgano de planificación coordinación y seguimiento en materia de I+D+I, con el objetivo que cada Consejería identifique las necesidades*



*científicas*”. y el apartado 3 especifica que la Comisión interdepartamental tendrá, como mínimo, las siguientes funciones:

*“a) Debatir las propuestas de las iniciativas y estrategias en materia de investigación, desarrollo e innovación, para su elevación al Consejo de Gobierno...”*

*g) Estudiar y proponer, en su caso, al Gobierno de La Rioja la creación de nuevos organismos de investigación”.*

Finalmente, el art. 16.1 establece que **“A la Consejería competente en materia de I+D+I, se le encomienda en el marco de la presente ley, la dirección, coordinación y ejecución de Sistema Riojano de Innovación”.**

En consecuencia, este Consejo, admitiendo que la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población tiene entre sus funciones la investigación agraria, entiende que esa función, debe estar sometida a una planificación global de la investigación de la Administración Autónoma de La Rioja y la creación de organismos de investigación también, con independencia de su adscripción y naturaleza.

### **3. Sobre el concepto “agroalimentaria”.**

El artículo 1, del anteproyecto de la Ley de agricultura y ganadería marca como objeto de la norma *“regular el marco jurídico de la actividad agraria y agroalimentaria en La Rioja”.*

Este Consejo recomienda que se revise la mención dedicada a la actividad agroalimentaria. En primer lugar, la materia agraria y ganadera se encuentra en buena parte de las disposiciones del anteproyecto. Pero no ocurre igual con la actividad agroalimentaria, que únicamente aparece regulada como materia sujeta a investigación en el Título VIII del anteproyecto, y en algún pasaje suelto de distintos artículos.

En segundo lugar, en el artículo 4, que trata sobre “Definiciones”, figura en su apartado c) *“Agroalimentario: concepto que incluye lo relativo a la producción, transformación, envasado y comercialización de los productos procedentes de la actividad agraria para alimentación humana o animal”.* Esa definición no va seguida de la regulación de la industria agroalimentaria, en el desarrollo del resto del articulado.

En tercer lugar, el artículo 8.uno, 19 del EAR’99, tal como hemos expresado, reconoce la competencia exclusiva en las materias de agricultura, ganadería e **industrias** agroalimentarias. Por lo que sería posible incluir esta regulación en el anteproyecto, pero no se deduce de ningún documento previo, ni del contenido del borrador que exista una voluntad normativa en esa materia, más allá de la escueta referencia a la investigación dentro del Título VIII.



En cuarto lugar, en el proyecto de ley sometido a estudio se utiliza el término agroalimentario con criterios cambiantes. En ocasiones va unido al concepto agrario y otras se olvida de ello. Un ejemplo lo encontramos en el art.142 “*Se constituye el Consejo agrario de La Rioja como órgano colegiado de carácter participativo y asesor en el ámbito agrario, agroalimentario y de desarrollo rural*”. En cambio, a renglón seguido, regula la naturaleza, composición y funciones del Consejo Agrario de La Rioja, y se desprende del término “*agroalimentario*” (art. 143.1), o en el art. 143.4 cuando se enumera sus funciones, tanto en el apartado a) como en el apartado f). Por otra parte, unas veces se estima que el sector agrario y agroalimentario pertenecen al mismo y único sector (en singular) y en otras como sectores independientes. (en plural, vgr. Exposición de motivos, párrafos 2 y 7 “*sector*” e inmediatamente en el art. 1 figura como “*sectores*”).

Finalmente, en los Decretos de atribuciones de competencias, ya expresados, se encuentran fundamentos, tanto de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, (calidad, promoción e investigación agroalimentaria) como en la Consejería de Desarrollo Autonómico, (promoción, desarrollo, modernización e internacionalización industrial y empresarial), para poderse arrogar o atribuir funciones en ambas consejerías en esta materia agroalimentaria, por lo que sería aconsejable hacer un esfuerzo de clarificación competencial en esta materia.

#### **4. Exceso de preceptos de contenido programático.**

Algunos de ellos, pueden explicarse por afectar a principios generales que deben orientar la administración autonómica, pero no en otros casos, que no establecen sino compromisos de futuro con expresiones “fomentarán” “promoverán” o similares que se alejan de reglas dispositivas. El uso de verbos con poca fuerza imperativa (velar, promover, impulsar, fomentar...), o la remisión al contenido normativo de otras leyes, vacían de fuerza prescriptiva a los artículos.

En algunos casos, la redacción de los artículos es explicativa. Las razones o motivos por los que se decide abordar una determinada regulación son propios de la parte expositiva, situada al inicio del AP como Exposición de Motivos. Los artículos deberían reservarse para disposiciones preceptivas. Así, por ejemplo, el artículo 39 “*Fomento de la ganadería extensiva*”, el artículo 107 “*Producción agraria sostenible*” (en menor medida también ocurre con los artículos 108 y 109), el artículo 112 “*Alcance y objetivos*” (dos primeros apartados), o el artículo 141 “*Fomento del asociacionismo agrario*”.

#### **5. El texto del anteproyecto recurre en numerosas ocasiones a la técnica de la remisión reglamentaria.**

En algunos casos, sin que el precepto contenga una limitación de los aspectos básicos



de la materia a que se refiere, incurriendo en remisiones en blanco al reglamento. Así, por ejemplo, el artículo 7 “*Se creará*” la Red estadística de explotaciones agrarias, o el artículo 13.2 para la creación y reconocimiento del censo de entidades de asesoramiento.

En otros casos esta remisión plantea dudas de vigencia de los reglamentos omitidos. Así, el artículo 15.3 “*Registro de explotaciones ganaderas de La Rioja*” contiene una remisión a los requisitos y al procedimiento “*establecidas por la normativa que regule dichas materias*”. En el presente caso, el registro está regulado en el Decreto 36/2005, de 26 de mayo, que regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de La Rioja y se establece el procedimiento y los requisitos necesarios para la inscripción en el mismo. Es un instrumento para la sanidad animal, y la ley de cobertura del decreto se deroga expresamente en este AP. Tal vez, esta circunstancia aconsejara que se dictase alguna disposición transitoria para mantener la vigencia de los desarrollos reglamentarios de la Ley derogada, en tanto no sean incompatibles con la nueva ley, y no se sustituyan por otros nuevos.

Otro tanto ocurre (en menor medida) con el registro de explotaciones agrarias de La Rioja. La remisión reglamentaria del artículo 42.4 a que “*se desarrollará el contenido de este registro*” plantea la misma duda. Ya que hay un Decreto en vigor, el Decreto 16/2019, de 10 de mayo, por el que se regula el Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad de La Rioja que ya regula la confluencia de algunos registros y que podría citarse, sea en el articulado o genéricamente en una disposición transitoria.

## 6. Impacto económico y administrativo.

El borrador utiliza distintos términos para la “*Creación*”, “*establecimiento*” “*configuración*” o “*implantación*” de numerosos registros, censos, redes, etc... cuyo **impacto económico y administrativo, no ha tenido evaluación**, a excepción de la *Entidad pública de investigación empresarial del art.124*.

Art. 7 “*se creará una red (estadística) de explotaciones agrarias representativas*”.

Art. 13 “*Reglamentariamente se creará y regulará el censo de las entidades de asesoramiento*”.

Art. 25 “*Se establece la Red de vigilancia epidemiológica de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

Art. 41 “*Se configura el Registro de Explotaciones Agrarias*”.

Art. 99 “*Se crearán en las zonas vulnerables declaradas por Decreto, la red de vigilancia*”.

Art. 139 “*Se implanta el Observatorio de Precios Agrarios de La Rioja*”.

Art. 142 “*Se constituye el Consejo Agrario de La Rioja*”.



## II. Observaciones al articulado

Junto a las anteriores consideraciones generales, formulamos las que siguen en relación con artículos concretos del AP

### 1. Observación a la “Exposición de Motivos”.

Tal como expresa el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva cumple la función de describir el contenido de la disposición, “*indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas*”.

La Memoria justificativa del anteproyecto señala que en la materia de derecho agrario público son varias las Administraciones que ejercen competencias de forma directa o indirecta, tanto de la normativa estatal como comunitaria. Sin embargo, este razonamiento no se aprovecha en la Exposición de Motivos que es particularmente escasa en las referencias a habilitaciones competenciales.

En otro sentido, el párrafo primero de anteproyecto contiene la siguiente referencia:

“*La Rioja es una región eminentemente agrícola*”, e inmediatamente después añade que la contribución del sector agrario riojano al valor añadido bruto de La Rioja es del 7%, que pese a estar en los ámbitos más elevados estatales, desmentiría que la “*región*” sea eminentemente agraria, aunque junto al el sector de la industria agroalimentaria pudiera serlo.

Por otra parte, la inclusión de datos estadísticos en las normas, pese a su interés, carece de sentido, sobre todo si se tiene en cuenta que pueden ser rápidamente desactualizados y, sin embargo, quedar insertos en una norma con vocación de vigencia indefinida.

### 2. Observación al artículo 1.1, (“Objeto”).

Regula el “Objeto”, para “*regular el marco jurídico de la actividad agraria y agroalimentaria en La Rioja, así como el establecimiento de políticas transversales en materia de desarrollo rural...*”

El título de la ley debería estar en consonancia con el objeto de la misma. Sin embargo, el título hace referencia a la agricultura y la ganadería, mientras que el objeto hace referencia a la actividad agraria y agroalimentaria, y a la materia de desarrollo rural.

El contenido del AP no se preocupa prácticamente de la actividad agroalimentaria, ni



del desarrollo rural. La actividad agroalimentaria sólo aparece en la ley de forma incidental, para imponer alguna obligación a la Administración en materia de contratos administrativos, o al regular el conocimiento y la investigación agraria. El desarrollo rural, por su parte, aparece esporádicamente citado sin que se aprecie una verdadera voluntad legislativa en esta materia.

El artículo 3 al regular el “*Ámbito objetivo*” de la Ley es concluyente: “*Constituye el ámbito objetivo de aplicación de esta ley la ordenación de la actividad propia de los sectores agrario y agroalimentario, sin perjuicio de las especificidades propias en materia de potencial vitícola. Constituyen también el ámbito de esta ley las políticas de desarrollo rural que contribuyen a la creación de empleo, la diversificación económica y la fijación de población en el medio rural*”. Por tanto, se declara un objeto y un ámbito objetivo superior al que se regula. Todo ello, sin perjuicio de que al regular la agricultura y la ganadería se afecten incidentalmente otras materias.

El artículo 4, sobre definiciones, señala que la actividad agraria incluye la agrícola y ganadera, salvando la debida concordancia entre el título de la norma y el objeto que declara regular. No obstante, se sugiere una revisión a la redacción de este artículo 1.

### **3. Observación al Artículo 2, (“*Objetivos de la ley*”).**

El artículo 2 contiene una larga lista de objetivos que, en parte, reproducen los de la ley 3/2000 de desarrollo rural de La Rioja.

La técnica de la *lex repetita* se justifica en este caso por la conveniencia de reunir en una norma preceptos dispersos que afectan al objeto de la Ley, y que se dicta dentro del ámbito de competencia autonómico. Por ejemplo, el artículo 2-bb) para regular la representatividad respeta la Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario. Es una norma básica dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, pero que tiene por objeto determinar la representatividad general del ámbito nacional, por lo que no supone ningún obstáculo para regular la representatividad autonómica (en este sentido la regulación de los artículos 146 al 149 del AP cumplen con el desarrollo autonómico en la materia).

### **4. Observación al Artículo 2. i), (“*se impulsarán los trabajos orientados a limitar la división territorial y de gestión de las explotaciones y las transmisiones de las mismas a personas no profesionales del sector*”).**

El texto enunciado en términos negativos, induce a la duda acerca de su posible colisión con la competencia exclusiva del Estado en materia civil (artículo 149.1 8ª CE), al



referirse a la limitación de la división territorial y de la transmisión de las explotaciones.

Si la finalidad del precepto es la de establecer las actuaciones prioritarias en el marco de las medidas de apoyo y fomento del sector agrario, su redacción deberá formularse en sentido positivo y referirse al impulso de los trabajos orientados a mantener o, en su caso, aumentar la superficie de las explotaciones agrarias con el fin de que éstas tengan la dimensión adecuada, así como favorecer su transmisión a personas profesionales del sector.

#### **5. Observación al Artículo 2. y), (“Contribuir activamente al reto demográfico”).**

Circunscribir el reto demográfico al medio rural, manteniendo el contexto de los dos epígrafes anteriores w) y x):

*“Contribuir activamente al reto demográfico en el medio rural”.*

#### **6. Observación al artículo 4, (“Definiciones”).**

En gran parte de su redacción utiliza la técnica de la *lex repetita*, copiando disposiciones básicas de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de explotaciones agrarias.

Llama la atención de la letra j) para reconocer el carácter de agricultor joven, en la que se fija una horquilla entre los 18 y los 40 años *“no haya cumplido cuarenta y uno”*.

La edad legal para poder trabajar en España está situada en los 16 años, pero la citada Ley 19/1995 (art.2.7) define agricultor joven como *“la persona que haya cumplido los dieciocho años y no haya cumplido los cuarenta años y ejerza o pretenda ejercer la actividad agraria”*. Se comprende así el límite de los 18 años. Pero la Ley estatal limita la horquilla hasta los 39, mientras la definición autonómica los sitúa en los 40 años.

El límite superior deriva directamente del Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER (art, 2.1-n) y del Reglamento 2021/2115 del Parlamento y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la PAC financiada con cargo al FEAGA y al FEADER y por el que se derogan los Reglamentos (UE) núm. 1305/2013 y núm. 1307/2013 (art, 4.6).

Esta definición de joven agricultor es un ejemplo de la conveniencia de repetir e integrar en un texto autonómico las partes de la regulación que afectan directamente al agro riojano, y que facilitan el conocimiento y aplicación de la norma.



### **7. Observación al Artículo 4 k), (“*Unidad de trabajo agrario (UTA)*”).**

Se debiera completar con una referencia a la normativa básica.

### **8. Observación al artículo 6, (“*Obligaciones de la persona titular de la explotación*”).**

Fija como obligación de los titulares de la explotación “*no infrautilizar el suelo agrario*” (art. 6.1-c), y en el art. 6.2 advierte que el incumplimiento de las obligaciones anteriores puede acarrear “*las responsabilidades previstas en esta Ley o cualquier normativa sectorial que las regule*”.

Sin embargo, la regulación que hace la Ley de la infrautilización del suelo agrario se limita a la posible inclusión del mismo en el banco de tierras previsto en el Título V. Es una materia muy delicada pues afecta al derecho de propiedad privada, pero la obligación que recoge el artículo no tiene desarrollo en la Ley.

### **9. Observación al artículo 8, (“*Titularidad compartida*”).**

Se remite a la Ley 35/2011, de 4 de octubre sobre titularidad compartida, como norma básica en la materia. En el apartado 2 se prevé que la inscripción en el registro de titularidades compartidas suponga la inscripción automática en el registro de explotaciones agrarias de La Rioja (REA).

La regulación del artículo es plenamente ajustada a derecho, pero se echa en falta que se pudiera recoger en el texto parte de la regulación de la Ley 35/2011 igual que se hace en otras partes, y con ese espíritu integrador que excepciona los problemas de la *lex repetita*. En concreto, se debe tener presente que según el artículo 6 de la Ley 35/2011 la inscripción tiene carácter constitutivo y que el artículo 7 exige la comunicación de las inscripciones al Ministerio del ramo. Por esa razón, tal debería completarse el artículo 8.2, y junto al reflejo de la inscripción en el REA, incluir la necesaria comunicación trimestral al Ministerio que exige el artículo 7 de la Ley 35/2011.

### **10. Observación al artículo 9, (“*discriminación positiva*”).**

Tal vez debiera evitarse el concepto tan debatido por la Jurisprudencia del TC, por “*criterio de prioridad*” que se utiliza en el art. 10 y 11.

### **11. Observación al artículo 12, (“*Formación agraria y alimentaria*”).**

El contenido y el título de este artículo es semejante al del artículo 123, ya que ambos tratan de la formación no reglada en materia de agricultura.



## **12. Observaciones a los artículos 13.3, (“Asesoramiento”) y 14.2, (“Daños catastróficos”).**

No se debiera utilizar los acrónimos sin haberse especificado anteriormente su significado. Además, en este caso, pudiera inducir a equivoco con el acrónimo de la Red estadística de explotaciones agrarias del art.7. si bien al determinarse el acrónimo en masculino es fácil deducir que debe de referirse al Registro de Explotaciones agrarias regulado posteriormente en el artículo 41 del presente anteproyecto.

En el mismo apartado 3, del artículo 13, figura la expresión “*descarga masiva*” de datos. Esta expresión parece poco acertada, ya que puede interpretarse el concepto “*masivo*” como termino contradictorio con la especial protección que se exige a esos datos.

## **13. Observación al Título III, (“la producción ganadera”).**

La regulación de este título está llena de remisiones que, seguramente, sean inevitables por la confluencia normativa que se da en esta materia. Así hay remisiones en el artículo 15 a “*la normativa que regule dichas materias*”, o a lo que “*la normativa aplicable disponga*”, en el artículo 16 a “*lo que establezca la normativa*”, en parecidos términos en el artículo 20.5, 22.4, 24.3, 26.3, 27.2, 28.3, 29.1 y 2, 30.1, 31.2, 32.1, 34, 36.2, 37.1 ó 40.

Aunque se puede entender la necesidad de hacer remisiones en un ordenamiento jurídico cada día más complejo, el uso de la técnica dificulta la comprensión de lo que regula el texto ya que exige la consulta de otros que la completen. Sufrir la seguridad jurídica del destinatario de la norma, que no tiene una regulación plena de la materia, pero se asegura la corrección técnico-jurídica del texto, pues no es posible que vulnere otras normas de aplicación preferente (básica o europea), dado que se remite a la normativa aplicable.

## **14. Observación al artículo 16, (“Distancias”).**

En este artículo se utiliza el acrónimo SANDACH. Es de uso común el sector, pero no se identifica su significado hasta el artículo 26 del AP, ni aparece en las definiciones del artículo 4 que podría haber servido de pósito del anteproyecto a estos efectos.

## **15. Observación al artículo 25, (“Red de vigilancia epidemiológica de la Comunidad Autónoma de La Rioja”).**

“*Se establece*” la Red de vigilancia epidemiológica. En realidad, no deja claro si se “*establece un sistema*” o se crea un órgano sin determinar su naturaleza.

La redacción del artículo 25.3: “*La red implica la participación de*”, se sugiere que



se modifique, su caso, por: “*La red estará compuesta de:*”. La participación parece hacer referencia a un elemento voluntario que podría dejar la composición de la red en el aire.

#### **16. Observación al TÍTULO IV, (“Registros Públicos”).**

El Título no se corresponde con el contenido regulado, ya que en los artículos 41 a 43 se limitan al Registro de Explotaciones Agrarias de La Rioja (REA). Es cierto que se afirma que, en dicho REA, “*confluyen una pluralidad de registros gestionados por la Consejería*”, pero el articulado no los identifica.

Debe tenerse en cuenta que esta regulación se contiene en un título independiente dentro de la estructura de la Ley. Es decir, no se trata de un capítulo dentro del título de las explotaciones agrarias (Título II). Por tanto, no habría, en principio, ningún inconveniente en recopilar los distintos registros públicos que afectan a la agricultura y a la ganadería. Sin ánimo exhaustivo, en los cuarenta artículos anteriores, se cita: la red de explotaciones representativas y la red contable agraria nacional (art. 7), el registro de titularidad compartida (art. 8), el censo de asesoramiento (art. 13), el registro de explotaciones ganaderas (art. 15), la red de vigilancia epidemiológica (art. 25), o el registro general de identificación individual de animales (art. 33). Y en los artículos siguientes quedan todavía algunos otros registros que podrían tener reflejo en este título.

Por último, la previsión de posibles procedimientos contradictorios prevista en el artículo 41.3 tampoco se regula, limitándose el AP a señalar que “*deberá articularse*” procedimiento de ese tipo.

#### **17. Observación al Capítulo II, (“Concentración parcelaria”).**

La materia afectada a lo largo de este capítulo incide en diferentes ámbitos competenciales que corresponden en exclusiva al Estado, como la administración de justicia, la legislación civil, la determinación de las condiciones básicas que garanticen el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad o la hacienda (artículo 149.15<sup>a</sup> 8<sup>a</sup> y 14<sup>a</sup> CE), por lo que estas competencias estatales deben ser tenidas en cuenta a la hora de procederse a la regulación de la concentración parcelaria.

#### **18. Observación al artículo 74, (“Fincas de titularidad desconocida”).**

En este artículo se prevé la actuación respecto de las fincas de titularidad desconocida que aparezcan durante el proceso de concentración para consignar la situación posesoria, y para permitir que la Dirección General reconozca la propiedad de quien acredite suficientemente, o la ceda en precario al Ayuntamiento, así como que, pasados cinco años sin que aparezca el titular, la Comunidad Autónoma pueda destinar las fincas al banco de tierras asumiendo la titularidad de esas fincas, o adjudicarlas en favor del Ayuntamiento



correspondiente.

Se trata de una regulación similar a la del artículo 205 de la Ley de reforma de desarrollo agrario (Decreto 118/1973) con la diferencia de que las fincas vacantes no pasan al Estado, sino a la Comunidad Autónoma.

A su vez, se trata, también, de una regulación muy similar a la del artículo 66 de la ley 14/1990, de 28 de noviembre de concentración parcelaria de Castilla y León, que fue declarado inconstitucional por la STC 150/1998, que en su fundamento tercero dice:

*El derecho sobre los bienes ocupados o retenidos sin título válido es una derivación de la vieja regalía, como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10, 22,6) al referirse a “los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona...” Con la objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos en la noción única del poder soberano, este derecho pasa al Estado, traslación que entre nosotros se opera de manera positiva mediante la Ley de 9 de mayo de 1835 (Colección Legislativa, Tomo XX, pág. 173). En cuanto que la titularidad de la soberanía corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de sus instituciones en concreto, los bienes vacantes podrían en principio ser atribuidos a entes distintos de la Administración Central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar la actual atribución.*

...

*Lo dicho tiene su fundamento, como señala correctamente el Abogado del Estado, en la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos. Habida cuenta de que la competencia en dicha materia corresponde al Estado, “sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan” (art. 149.1.8 C.E.), deberá ser una Ley estatal quien realice tal atribución, pues en caso contrario la legislación de las Comunidades Autónomas que se atribuyera dichos bienes dejaría vacía de contenido en este punto concreto la competencia del Estado”.*

La fundamentación, hoy en día, se encuentra en la previsión del artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), que declara que “*Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño*”. En igual sentido, el artículo 49 prevé que “*se asignen a la Administración General del Estado fincas de reemplazo carentes de titular*”, en concordancia con la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la LPAP.



Por tanto, toda regulación del artículo que pivota sobre la disposición de las fincas de titularidad desconocida como si pudiera adjudicárselas la Comunidad Autónoma de La Rioja debe reputarse contraria al reparto de competencias.

Si se suprimiera este artículo, debe tenerse presente que el artículo 85 contiene una remisión interna que debería corregirse.

### **19. Observación al Capítulo III, (“*Banco de tierras*”).**

En este capítulo hay que advertir su incidencia en competencias exclusivas del Estado, *tanto* en legislación civil, como en expropiación forzosa. (artículo 149.1.8ª y 18ª CE).

Se introduce una regulación novedosa en la que “*se crea*” un registro administrativo bajo el nombre de banco de tierras. Las funciones tradicionales de un registro, sin embargo, en este caso, se superan puesto que se prevé que actúe como “*instrumento de intermediación*” (art.84) y que asesore a los propietarios de parcelas infrautilizadas, sirva de base para la “*cesión del uso o transmisión de las parcelas*” y facilite información sobre oferta y demanda de parcelas (art.89.1). No obstante, a esa relación de fines se une también la supervisión de pago de rentas y de la devolución de fincas (art.91), y la determinación de precios de referencia.

Todo ello sometido al desarrollo reglamentario posterior y adscrito a la Consejería competente en materia de agricultura.

Según el artículo 89.2 la Consejería es el “*órgano administrativo encargado de la gestión del banco de tierras*”. Por tanto, se debería evitar equívocos que pudieran derivar del artículo 87.2 cuando se refiere al “*órgano gestor*”, como una entidad aparentemente distinta de la Consejería citada en el siguiente apartado (87.3).

El artículo 85 prevé que se integren en el banco de tierras parcelas “*que puedan adquirirse por expropiación forzosa... que no estén destinadas a otros fines*” (85-e), pero la finalidad pública es la que legitima la expropiación forzosa, de manera que si se mantiene esa regulación debería salvarse el hecho de que, en tales casos, es posible la reversión de la expropiación.

El artículo 85 también prevé la inclusión de las “*parcelas infrautilizadas*” que define el artículo siguiente (86). A tal efecto, se exige que se declare tal infrautilización para poder incluir la parcela en el banco de tierras. Ni por la finalidad (art.89), ni por los efectos de la inclusión en el banco de tierras (art.90) la citada declaración tendrá carácter expropiatorio. Se trata de incentivar la producción de suelo agrario, con todas las virtudes que se pueda atribuir a ese empeño. Este Consejo no tiene nada que objetar a esos fines y efectos, pero tiene que llamar la atención de la posible antinomia entre el artículo 6 del AP y la regulación



del banco de tierras.

En cuanto a las finalidades artículo 89.4, hay una previsión facultativa, en virtud de la cual la Consejería del ramo “*podrá establecer convenios con entidades colaboradoras para realizar las siguientes funciones*”. Se da entrada así a la gestión de terceros, pero limitada a labores de captación de suelo y asesoramiento u orientación, con carácter general (letras a) b) y c). No obstante, se incluye un apartado, artículo 89.4-d) para “*la tramitación de solicitudes de incorporación y de arrendamiento*”.

Esa previsión plantea dos cuestiones. Primero, que la incorporación de un tipo de parcelas puede salir de la gestión directa de la Consejería; y segunda, si la finalidad del banco es promover arrendamientos.

El banco de tierras se nutre de distinto tipo de parcelas (art. 85), y la previsión del art. 89.4-d) permite contar con entidades colaboradoras para la incorporación voluntaria. Esta previsión puede generar problemas de gestión del registro. En cuanto a la finalidad de promover arrendamientos, también supone una división en la gestión, pues según el propio artículo 89.1-a) el banco de tierras intermedia para la “*cesión del uso o transmisión de las parcelas*” es decir que no se circunscribe sólo a supuestos de arrendamiento. La promoción de los arrendamientos ya se incluye en la Disposición Final Primera (modificación del art. 47 de la ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos).

Como cuestión de redacción se llama a atención acerca de que el artículo 89.3 reproduce la misma regulación que el artículo 89.2-b).

Por último, no queda clara la “*fijación y control del precio*” regulada en el artículo 92. En este artículo se prevé que una “*Comisión Técnica de Valoración*”, como órgano adscrito a la Dirección General de turno, pueda fijar “*precios de referencia para el arrendamiento*”. Sin entrar en la cuestión técnica de que en los arrendamientos se usa el término renta, se debe extremar el cuidado con el carácter puramente orientativo de tales precios.

La fijación o limitación de rentas de arrendamiento es una competencia polémica y exclusiva del Estado (legislación civil). Muestra de ello se puede ver con la reacción frente al Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y otras situaciones de vulnerabilidad, modifica el artículo 46 del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, quedando redactado en los siguientes términos: «Artículo 46. Limitación extraordinaria de la actuación anual de la renta de los contratos de arrendamiento de



vivienda».

Este Consejo no considera que la fijación de precios, o rentas, orientativas vulnere la competencia del Estado, pero sí recomienda que se una siempre al precio -o renta- la indicación de “referencia”. En ese sentido, se recomienda que se modifique el artículo 92.3.

## **20. Observación al artículo 93, (“Terrenos de alto valor agrario”).**

Este artículo responde a la exigencia de definir correctamente unos conceptos jurídicos indeterminados que se incluyeron en la Ley 5/2006 de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR) por la Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022, en cuya virtud se añade una Disposición Adicional 12ª que dice:

*“En tanto no se apruebe la Ley de Agricultura y Ganadería de La Rioja, el suelo no urbanizable especial de protección agropecuaria estará constituido por los terrenos que hayan sido objeto de concentración parcelaria con resolución firme, los terrenos agrícolas de regadío y los terrenos agrícolas de secano de alta productividad”.*

La dificultad de interpretación y aplicación de esta previsión normativa provocó que se dictara una Ley de suspensión: Ley 7/2022, de 23 de mayo, para la suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones adicionales décima y duodécima incorporadas en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.

El AP sale a esta necesidad y define en el artículo 93 los terrenos de alto valor agrario remitiendo el régimen de usos a lo que resulta de la LOTUR.

En el artículo 93.1-b) se identifican las parcelas de regadío en virtud de su clasificación catastral. Pero, se añade que también tendrán la consideración “*las zonas incluidas en las actuaciones de regadíos declaradas de interés autonómico preferente de acuerdo con el art. 116 de la presente ley*” ese supuesto no hace referencia a terrenos de valor agrario, sino a terrenos afectados por las obras de regadío que pueden quedar destinados a conductos o infraestructuras sin producción agrícola ninguna.

El artículo 93.1-c cita el Real Decreto 1075/2014 que ha sido derogado por el Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre de aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control.

## **21. Observación al artículo 103, (“Gestión integrada de plagas”).**

En este artículo se atribuye a la Consejería con competencia en materia de agricultura



el fomento de *“la investigación, el desarrollo y la innovación”* para el control de las plagas con técnicas alternativas y a la *“transferencia de estas tecnologías”* a los profesionales en sanidad y al sector productor.

Estos objetivos, limitados a la gestión de plagas, son muy similares a los que describe el artículo 126.2 del propio AP para la entidad pública empresarial a la que se dedica otra parte de este dictamen.

## **22. Observación a los artículos 115 y 116 sobre (*“Obras de regadíos declaradas de interés regional”*) y (*“Obras de regadíos declaradas de interés autonómico preferente”*).**

En ambos casos la declaración se produce por Acuerdo de Gobierno, ambos se corresponden a supuestos muy similares (115.4 y 116.3) y ambos llevan implícitos una serie de consecuencias similares (115.5 y 116.4). La principal diferencia, estriba en el inicio de oficio, o a solicitud de los interesados, y a la financiación de unas obras y otras.

En el caso de las obras de interés autonómico preferente, su financiación corresponde a la comunidad de regantes. Pero se prevé que la Administración pueda conceder algún tipo de ayuda económica. A tal efecto, el artículo 116.6 dice:

*“La financiación de las obras declaradas de interés autonómico preferente corresponden a la Comunidad de Regantes sin perjuicio de la posible ayuda económica concedida por la administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a través de las líneas de subvenciones que, a tal efecto, se establezcan. Con objeto de atender a dicha finalidad, la administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá articular líneas de subvenciones cuyo objeto exclusivo sea acoger a los regadíos declarados como de interés autonómico preferente”.*

La previsión de que se puedan articular líneas de subvenciones resulta innecesaria, a juicio del Consejo. Según la Ley General de Subvenciones (LGS) Ley 38/2003 de 17 de noviembre, una subvención es una disposición dineraria sin contraprestación directa de los beneficiarios que tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones es en régimen de concurrencia competitiva. La previsión de articular *“líneas de subvenciones”* sugiere la convocatoria de procesos de concurrencia para la concesión de subvenciones. Para hacer tal cosa no es preciso que una Ley establezca la posibilidad de subvencionar. Basta con que la actividad que se quiere financiar sea de utilidad pública, interés social o implique una finalidad pública concreta.

Por el contrario, para conceder subvenciones de forma directa sí puede ser necesario que estén previstas en una norma con rango legal. Así el artículo 22.2 de la LGS dispone: *“Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:(...) b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con*



*su propia normativa”.*

En este sentido, se advierte de que la redacción propuesta permite convocar subvenciones de concurrencia competitiva, pero no firmar convenios directos de concesión de subvenciones. Aunque tratándose de un texto que tendrá rango legal, podría hacer esto segundo.

En otras partes del AP hay previsiones similares a líneas de ayudas y subvenciones que plantean la misma duda expuesta (aunque no tan claramente, vgr. Arts. 39, 52, o 141, entre otros).

**23. Observación al artículo 119, (“Actuaciones de interés regional en materia de infraestructuras agrarias municipales”).**

Como cuestión de sistema jurídica, este artículo no tiene relación con obras de regadíos, del Título en que se integra.

**Título VIII, (“Innovación, investigación y formación”).**

**24. Observación al artículo 120, (“Principios generales”) dentro del Capítulo I, (“conocimiento agrario y agroalimentarios”) del Título VIII.**

Los cuatro primeros apartados de este artículo exponen motivos y deseos que son más propios de la parte expositiva.

Hay un reconocimiento expreso al difícil encaje competencial dentro del reparto de atribuciones de las consejerías en materia de investigación agraria. El artículo 120.5 se cuida de referirse a “*La Administración competente en I+D+i agraria y agroalimentaria y de formación agraria*”, al tiempo que añade que “*podrá contar con el concurso de la Comisión Delegada de la Estrategia de Especialización Inteligente en materia de investigación agraria*” (art. 122-e). Y el artículo 120.6 reconoce la necesidad de coordinar esta materia en el marco de la Ley de la ciencia de La Rioja.

**25. Observación al artículo 121, (“Objetivos de la investigación científica, del desarrollo tecnológico y de la innovación para el sector agrario y agroalimentario de La Rioja”).**

Atribuye a la “*Administración General de La Rioja*” toda una serie de funciones que confluyen con los que prevé el artículo 126 para la entidad pública empresarial. No es ocioso recordar que el término de Administración General de La Rioja excluye a las entidades públicas empresariales y se circunscribe al Gobierno y su administración, LOSPCAR, artículo 5.1 “*La Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja se*



*estructura en Consejerías, al frente de las cuales se encuentra un Consejero, del que dependen todos los órganos y unidades adscritas a los mismos”.*

Esta circunstancia plantea la cuestión de las posibles duplicidades y de la necesidad de creación de la entidad pública.

## **26. Observación al Capítulo II, (“Entidad pública de investigación”).**

### **a) La necesidad de su creación.**

La incompleta justificación de su creación ha sido advertida, durante la tramitación de la norma, en diversos informes y alegaciones. Los fundamentos de las observaciones están basados, en la existencia de otros organismos de investigación sobre la materia en la Administración pública de la CAR; en que su conformación se basa prácticamente en la integración de la sección de investigación vitivinícola; y en las atribuciones de funciones, que han quedado sin clarificar, si algunas de ellas permanecen en la Dirección General.

En lo que se refiere al capítulo presupuestario, en materia de personal, su coste varía fundamentalmente por la creación de dos nuevos puestos el de la Gerencia y el de técnico de gestión económica y legal, que ciertamente es un coste austero, teniendo en cuenta que, siendo -prácticamente- la misma plantilla, pudiera abordar los nuevos retos y funciones. No obstante, en el Plan de Actuación inicial, abre una duda sobre el coste real de la Entidad, cuando afirma que, *“El personal que actualmente forma parte de la Sección de Investigación Vitivinícola es principalmente personal investigador y de apoyo técnico al mismo, para el desarrollo de otras actividades de la Entidad como el apoyo de la gestión de investigación, el fomento de la participación del sector en la innovación y el desarrollo tecnológico o la transferencia del conocimiento generado se estima que será necesario incorporar personal”* y sigue: *“El acceso y participación de nuevos proyectos también podrá requerir la contratación de personal investigador y de personal técnico cualificado”*.

En conclusión, la necesidad de nuevos organismos, sea cual fuera su naturaleza debiera justificarse plenamente para no incurrir en duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos (artículo 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LSP’15)).

El artículo 5.4 tiene carácter básico, y el mismo principio de evitar duplicidades se exige, ya sin ese carácter, para los Organismos Públicos estatales, cuya creación debe contener el Plan de actuación exigido en el artículo 92.1-a) de la misma LSP’15 para que se expliciten “las razones que justifican la creación de un organismo público, para no poder sumir esas funciones otro ya existente, así como la constatación de que la creación no supone duplicidad con la actividad que desarrolle cualquier otro órgano o entidad preexistente”). Nuestra Ley del Sector Público de La Rioja, LOSPCAR no es tan clara, pero



parece evidente que debe hacerse una valoración de la necesidad de crear un organismo público en la que se incluya la posible duplicidad de funciones con las entidades u órganos ya existentes. En cuanto a su naturaleza jurídica se deberá ajustar a sus funciones, según el Artículo 22, LOSPCAR *“Los organismos públicos se ajustarán al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos que tengan específicamente asignados”*.

b) La naturaleza jurídica.

La siguiente observación versa sobre la naturaleza jurídica que pretende darse a la *“Entidad Pública de Investigación Agraria”* tal como expresa el artículo 124.1 como entidad pública empresarial (en adelante EPE), de gestión de los recursos científicos.

i) Tal como el Consejo se ha expresado en el D.52/22, de entre los organismos públicos que pueden integrar el sector público institucional de la CAR, la LOSPCAR, distingue, en lo que ahora interesa, entre los Organismos Autónomos (OA) y las EPEs (así, art. 21 LOSPCAR).

De acuerdo con el art. 31.1 LOSPCAR, *“los organismos autónomos son organismos públicos a los que se encomienda en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos”*, añadiendo su apartado 2º que *“los organismos autónomos se rigen por el Derecho Administrativo”*.

ii) Diferencia de los OAs, y de acuerdo con el art. 40 LOSPCAR, las EPEs:

*“1. ... son organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.*

*2. Excepcionalmente, se podrá encomendar mediante la Ley de creación la realización de actuaciones de fomento siempre y cuando las mismas se consideren accesorias de las funciones y competencias principales atribuidas a la Entidad”*.

De su distinto ámbito material de actuación se deriva también una diferencia de régimen jurídico, pues, como indica el art. 40.3 LOSPCAR, *“las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, salvo en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en la legislación presupuestaria, y en sus normas reguladoras en cuanto no se opongan a lo dispuesto en la presente Ley”*.

La CAR ha configurado su modelo de sector público institucional sobre bases normativas muy semejantes a las que inspiran la organización del sector público estatal, y así, los citados arts. 21, 31 y 40 LOSPCAR encuentran plena correspondencia con lo



establecido por los arts. 84, 98, 99, 103 y 104 LSP'15, aplicables a los organismos públicos del Estado central.

iii) De los arts. 31 y 40 LOSPCAR se infiere que tanto los OAs como las EPEs pueden desarrollar actividades prestacionales o de gestión de servicios. Lo característico de las EPEs es que podrán dedicarse a la “*producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación*” (lo que resulta coherente con su condición de entidades “*empresariales*”), mientras que solo “*excepcionalmente*” podrán realizar actuaciones de fomento que, además, deben ser “*accesorias*” de las “*funciones y competencias principales*” de la entidad. Por su parte, las actuaciones de fomento son, sin embargo, enteramente propias y típicas de los OAs (art. 31.1 LOSPCAR), para los que no está previsto el desarrollo de actividades empresariales.

Pues bien, examinadas globalmente las funciones que enumera el art. 126 que asumiría la entidad pública empresarial de Investigación Agraria, a juicio de este Consejo, pudieran ser también ser realizadas por una OA.

c) Carácter empresarial.

Es cierto que, para realizar contraprestaciones económicas, que obtuvieran ingresos, a lo que el Plan de Actuación inicial alude tímidamente, bien pudiera justificar la naturaleza jurídica de entidad empresarial, y así parece desprenderse también de la previsión de recursos económicos de la letra g) del artículo 133 “*los ingresos que procedan de sus operaciones*” por ello se debiera especificar con mayor claridad en la norma el fundamento de las “operaciones”.

d) Control administrativo y económico presupuestario.

En la regulación de la Entidad pública falta la previsión del preceptivo control. Podría entenderse que es una previsión general que no necesita trasladarse al articulado del AP, puesto que deriva directamente de lo dispuesto en la LOSPCAR, y de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja. No obstante, también se puede entender como una regulación preceptiva, lo que se recomienda que se incluya algún artículo al respecto.

## **27. Observación al artículo 142, (“Órgano colegiado”).**

Apartado 1. “*Se constituye el Consejo agrario de la Rioja como órgano de carácter participativo y asesor en el ámbito agrario, agroalimentario y de desarrollo rural*”.

A su vez, se mantienen vigentes:



-El Decreto 44/2002, de 31 de julio, por el que se regulan los organismos en materia de desarrollo rural, regula el *Consejo riojano del Desarrollo Rural*.

-El Decreto 18/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de creación, organización y funcionamiento del Consejo Riojano de Calidad Agroalimentario.

Respecto a la posible coincidencia de los ámbitos de actuación de los Consejos volvemos a recordar la limitación que contiene el artículo 5.4 de la LSP'15, "*No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos*".

### **28. Observación al Capítulo III del Título XI, ("*Régimen sancionador en materia de concentración parcelaria*").**

En diversas partes de este capítulo se hace referencia al Decreto o la Orden que acuerden la concentración parcelaria. Salvo error u omisión la regulación del AP solo hay una previsión de acuerdo por medio de Orden, en las definiciones del artículo 46 (apartado 6).

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

### **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

### **Tercera**

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento Jurídico Quinto sobre preceptos concretos del mismo.

No obstante, se dictamina desfavorablemente la regulación del Título VIII con el alcance y por los motivos señalados en los apartados I.2 y II.24 a 26, así como la regulación del artículo 74 objeto de análisis en el apartado II.18 del citado Fundamento Quinto.



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