

En Logroño, a 9 de marzo de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**10/06**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico, sobre proyecto de Decreto por el que se regula la homologación de cursos y la obtención de carnés de manipuladores de plaguicidas de uso fitosanitario en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se regula la homologación de cursos y la obtención de carnés de manipuladores de plaguicidas de uso fitosanitario en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

#### **Segundo**

El proyecto de Decreto ha sido informado por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E.), la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja y la Dirección General de Salud Pública.

A la vista de las observaciones realizadas, se redacta un último borrador del proyecto de Decreto, que es el remitido para su informe a este Consejo Consultivo.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 17 de febrero de 2006, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 20 de febrero de 2006, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

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

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.**

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero. Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo, de la Ley estatal 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, así como de diversas disposiciones de carácter básico, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

## Segundo

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que la elaboración del proyecto de reglamento se inició tras la entrada en vigor de la misma.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en este caso, de dichos trámites o requisitos.

#### **A) Resolución de inicio del expediente.**

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la resolución de inicio del expediente fue dictada, con fecha 12 de diciembre de 2005, por el Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, incardinado en la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico. Sin embargo, el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos estima que la iniciativa debió ser conjunta de dicha Consejería y de la de Salud, por afectar a la competencia de ambas, debiendo, en todo caso emitirse informe por esta última (trámite que fue evacuado por el Director General de Salud Pública el 25 de enero de 2006, cuyo informe obra en el expediente). No obstante, a juicio de este Consejo Consultivo, la iniciativa exclusiva de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico está justificada, puesto que la norma proyectada sustituye al Decreto 28/2005, de 15 de abril, dictado en su momento sobre la misma materia, el cual atribuye exclusivamente a dicha Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico las funciones que la Administración autonómica puede desempeñar en relación con la homologación de cursos y la obtención de carnés de manipuladores de plaguicidas de uso fitosanitario en la Comunidad Autónoma de La Rioja. En consecuencia, desde el punto de vista de la competencia administrativa, la resolución de inicio del expediente es conforme con lo exigido por el artículo 33.1 de la citada Ley 4/2005.

Ahora bien, una vez fijada la competencia genérica de la Consejería, es preciso recordar que, tal y como hemos señalado en nuestros Dictámenes núms. 122/05 y 125/05, la competencia específica para dictar la Resolución de inicio del procedimiento corresponde al Consejero titular de la misma, debiendo indicar en dicha Resolución qué órgano de su Consejería asumirá la responsabilidad de dirigir la tramitación del procedimiento, debiendo entender, en otro caso, que lo será la Secretaría General Técnica respectiva, salvo que se atribuya expresamente a alguna Dirección General o a otro órgano de la misma.

Sin embargo, desde el punto de vista de su contenido, la indicada resolución resulta insuficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“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”*. En la resolución de inicio del expediente se alude únicamente a la norma autonómica vigente y que se pretende derogar (el Decreto 28/2005, de 15 de abril) y a la Orden del Ministerio de la Presidencia de 19 de septiembre de 2005 que modifica la de 8 de marzo de 1994, adaptándola a los requisitos exigidos para los productos fitosanitarios por el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero; pero el objeto y finalidad de la norma proyectada ha de inducirse y no hay referencia alguna al fundamento jurídico de la competencia ejercida. Evidentemente, estas deficiencias y omisiones no vician sustancialmente el procedimiento ni afectan, por tanto, a la validez de la norma reglamentaria que pretende dictarse, si bien deben evitarse en lo sucesivo.

## **B) Elaboración del borrador inicial.**

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

*“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

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

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

En este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador y, asimismo, una memoria (de fecha 12 de diciembre de 2005 y suscrita por el Director General del Instituto de Calidad de La Rioja) que cumplen en lo sustancial con los requerimientos de este precepto. Como se dice en la misma, no es necesario el estudio de coste económico y financiación, al no suponer la aprobación de la norma proyectada coste alguno para la Administración de la Comunidad Autónoma. No se incluye tampoco la relación de informes o trámites que se consideren necesarios en el expediente, omisión que debiera subsanarse en lo sucesivo.

### **C) Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, 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. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio, el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 14 de diciembre de 2005, por lo que lo dispuesto en el citado precepto debe entenderse correctamente cumplido desde un punto de vista formal. En cuanto a su contenido, la indicada resolución alude únicamente a los informes preceptivos de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación, que acuerda solicitar, pero nada dice del trámite de audiencia, del que nos ocupamos a continuación.

### **D) Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquella viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

*“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos:*

a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley.

b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

*2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.*

*3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones 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 a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.*

*4. 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 motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.*

En el presente caso, se ha prescindido del trámite de audiencia, lo cual —por lo pronto— debiera haber sido objeto de justificación suficiente en la Resolución de la Secretaría General Técnica a que se refiere el artículo 35.2 de la Ley 4/2005, de la que nos hemos ocupado en el apartado anterior de este fundamento jurídico.

A nuestro juicio, si los cursos que regula la norma proyectada venían impartándose con anterioridad, habría resultado necesario cumplir este trámite de audiencia con las entidades o empresas que vinieran haciéndolo o, en su caso, con las Asociaciones representativas de sus intereses, pues es indudable que, con la aprobación de la misma, resultan afectados sus derechos o intereses legítimos, lo que hace procedente dicho trámite a tenor del apartado b) del artículo 36.1 de la Ley. De ser así, se recomienda que se subsane esta omisión antes de proceder a la aprobación definitiva de la norma reglamentaria.

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

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

*“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.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación 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”.*

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) sobre *«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo»*, informe que el referido precepto señala que se *«exigirá»* con carácter *«previo a su publicación y entrada en vigor»* y ello *«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»*. En este caso, el trámite se ha cumplido adecuadamente y en los plazos previstos.

También se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

#### **F) Integración del expediente y memoria final del anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

*“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 audiencia, información pública 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 del reglamento 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.*

*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 proyecto de reglamento”.*

Hay en este caso una última redacción o borrador del anteproyecto, pero no se ha elaborado la memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005. No puede considerarse como tal el informe del Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, de fecha 13 de febrero de 2006, emitido en respuesta a las observaciones contenidas en el

de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Salud, emitido el 25 de enero del mismo año a resultas de la sugerencia en tal sentido de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Esta omisión deberá subsanarse en lo sucesivo.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.**

Tal y como ya señalara este Consejo Consultivo en su Dictamen 1/2005, emitido a propósito del Decreto 28/2005, de 15 de abril, al que la norma proyectada quiere sustituir, la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar esta última resulta de las estatutarias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene y exclusiva en materia de agricultura (arts. 9.5 y 8.1.19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, respectivamente).

### **Cuarto**

#### **Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.**

Por lo demás, como señala en su informe de 13 de febrero de 2006 el Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, *“el borrador de Decreto no introduce ninguna novedad, sino que lo único que hace es refundir la extensa y compleja legislación vigente, con objeto de aportar mayor claridad y poder realizar una gestión más sencilla, pero todo lo que figura en el mismo está actualmente vigente en la legislación existente (diseminado en diversas Órdenes ministeriales, Decretos, correcciones de errores, etc.)”*.

Por ello, el único reproche que cabría hacer a la norma proyectada es que tal forma de operar supone actuar como competencias de mera ejecución las que el Estatuto confiere, al menos, como de desarrollo legislativo. Sin embargo, a un tiempo, ello avala la legalidad de la norma proyectada, que indudablemente, al limitarse a ordenar el material normativo de procedencia estatal existente, respeta a un tiempo los principios de competencia y jerarquía a la vez que introduce la necesaria claridad en la materia. Quien puede lo más, puede lo menos, y la duda que se presenta desde el punto de vista competencial cuando una Comunidad Autónoma reproduce preceptos dictados por el Estado ejercitando una competencia exclusiva, no nos parece que deba reproducirse cuando, como ocurre en este caso, tal reproducción u ordenación se refiere a preceptos estatales de carácter básico.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### **Segunda**

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones relativas a su procedimiento de elaboración contenidas en el segundo de los fundamentos jurídicos de este dictamen.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.