

En Logroño, a 19 de junio de 2007, 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. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

52/07

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Consejero de Salud sobre el Borrador del Proyecto de Decreto por el que se regula la inscripción y el funcionamiento del Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas en La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Salud de La Rioja ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se regula la inscripción y el funcionamiento del Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas en La Rioja, enmarcado dentro de la potestad de someter a registro las instalaciones, servicios, actividades, etc., directa o indirectamente relacionadas con el uso o el consumo humano.

El procedimiento se ha iniciado mediante "Acuerdo" del Director General de Salud, de 22 de enero de 2007. Se designa al Instituto de Seguridad Alimentaria como responsable de la Instrucción y el Responsable del Programa en materia de normativa y procedimiento será el encargado de redactar el primer borrador de la disposición proyectada.

Constan en el expediente las siguientes actuaciones y documentos posteriores a la primera memoria y borrador de Decreto, que incluye tres anexos, de fecha 23 de enero de 2007:

1. Resolución del Secretario General Técnico, de 26 de enero, por la que declara formado el expediente de *"Anteproyecto de Decreto por el que se regula la inscripción y el funcionamiento del Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas en La Rioja"* y propone se prosiga la tramitación del procedimiento con la solicitud de informes de las Consejerías de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial y de Agricultura y Desarrollo Económico, se dé trámite de audiencia a los interesados y se soliciten los informes preceptivos del SOCE, y de los Servicios Jurídicos, así como, finalmente, dictamen de

este Consejo.

2. Escrito de D. Emilio Abel de la Cruz Ugarte, en nombre y representación de la Federación de Empresarios de La Rioja, en el que manifiesta su conformidad con el borrador remitido, sin efectuar ninguna alegación sobre el mismo.

3. Escrito de sugerencias sobre el borrador y sus anexos, presentado por la Asociación Nacional de Empresas de Control de Plagas (ANECPLA), de fecha 15 de febrero de 2007.

4. Informe del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental, fechado el 2 de marzo de 2007, en contestación a las alegaciones formuladas por ANECPLA desestimando algunas y se rechazando otras.

5. Informe, de fecha 1 de febrero de 2007, del Director General de Calidad Ambiental de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial y el posterior informe de fecha 23 de febrero de 2007, del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental, estudiando las alegaciones de aquél informe.

6. El 21 de marzo de 2007, el borrador de Reglamento es remitido al SOCE para la emisión del preceptivo informe, que es emitido con fecha 2 de abril, estableciendo una serie de consideraciones y propuestas.

7. Segunda Memoria y borrador de Anteproyecto de Decreto.

8. Con fecha 12 de abril de 2007, el Secretario General Técnico remite a los Servicios Jurídicos el Informe del SOCE, con copia del Decreto proyectado, emitiendo dichos Servicios su preceptivo informe el siguiente día 20 de abril.

9. El Secretario General Técnico, el 2 de mayo de 2007, redacta Memoria final en la que se da cuenta del *iter* procedimental seguido en la elaboración del Proyecto de Reglamento referido.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 3 de mayo de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 8 de mayo de 2007, el Excmo. Consejero de Salud 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 8 de mayo de 2007, registrado de salida el 8 de mayo de 2007, 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

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

El artículo 11 a) de la Ley 312001, 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 cuyo contenido reitera el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo no plantea ningún género de dudas, habida cuenta del carácter ejecutivo del proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo y aplicación del Real Decreto 1054/02 de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y normalización de biocidas y la Orden Ministerial de Sanidad y Consumo SCO/3269/2006, de 13 de octubre, por la que se establecen las bases para la inscripción y el funcionamiento del Registro oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas.

Esta preceptividad ha sido confirmada por la Jurisprudencia en reiteradas ocasiones, especialmente cuando trata de desarrollar reglamentariamente leyes estatales o autonómicas -y sus posteriores modificaciones-, incluso declarando la nulidad de pleno derecho de la disposición reglamentaria dictada sin previo dictamen del Organismo Consultivo. En el ámbito de esta Comunidad, baste recordar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de febrero de 1999.

En cuanto al ámbito de este dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad* examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del principio de jerarquía normativa para, de este modo, evitar mediante este control previo de legalidad que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62,2 de la Ley 30/1992, de 25 de noviembre, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

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.

Iniciada la tramitación de la norma proyectada con posterioridad al 7 de septiembre de 2005, fecha de la entrada en vigor de la Ley 4/2005, de 7 de junio de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es a los preceptos de ésta a los que hay que atender, especialmente a sus arts. 33 a 42, reguladores del *Procedimiento para la elaboración de reglamentos*, para juzgar el grado de cumplimiento formal en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

A) Inicio del expediente.

En el expediente que nos ha sido remitido, consta "Acuerdo" del Director General de Salud Pública, de 22 de enero de 2007 por el que decide "iniciar el procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto por el que se regula la inscripción y el funcionamiento del Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas en La Rioja". La competencia para iniciar el procedimiento corresponde al titular de la Consejería competente por razón de la materia, en este caso a la de Salud y no a los Directores Generales, como ha de deducirse de una interpretación sistemática de las normas reguladoras de la potestad reglamentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, sobre las que no es necesario insistir (Dictámenes 122 y 125/2005 y 10/2006 y otros posteriores en igual sentido), pese al criterio contrario de los Servicios Jurídicos.

B) Memoria justificativa.

La resolución iniciadora cumple los restantes requisitos previstos en el art. 33 de la Ley 4/2005 y se acompaña del borrador inicial, dividido en una Exposición de Motivos, un texto articulado y tres Anexos. A su vez, incluye la memoria justificativa de la Jefa de

Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental que se ajusta a las previsiones del art. 34.

C) Estudio económico.

La anterior Memoria justifica la innecesariedad de estudio económico, dado que la publicación de la norma no conlleva costes, ni necesidad de financiación de nuevos servicios. Con mayor detalle, la Memoria final argumenta que la norma no genera ni ingresos ni gastos para la Administración, puesto que el Registro ya está en funcionamiento, suponiendo la norma la continuidad del mismo; no habrá incremento de personal ni, por tanto, de retribuciones.

D) Audiencia de los interesados e información pública.

De estos dos trámites, perfectamente diferenciados en la actual regulación, arts. 36 y 37, se ha dado cumplimiento al primero remitiendo copia del primer borrador a la F.E.R y a ANECPLA, además de la petición de informes internos a dos Consejerías afectadas por la norma que se proyecta, no considerándose necesario, con buen criterio, someter el texto a información pública, dado el sector tan concreto en que incidirá la norma, y estar su participación debidamente garantizada en el trámite de audiencia.

E) Tabla de derogaciones y vigencias.

En la Disposición Derogatoria del Proyecto de Decreto se deroga expresamente el Decreto 123/2003, de 1 de junio, por el que se crea y regula el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de La Rioja.

F) Informes del S.O.C.E. y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

Se ha solicitado el preceptivo informe del S.O.C.E y de los Servicios Jurídicos y se han emitido sendos informes que incluyen consideraciones generales (competencia de la Comunidad Autónoma, rango de la norma proyectada, justificación del proyecto de Decreto, contenido, cumplimiento de trámites, etc).

En este caso, se ha respetado el carácter de último del informe de los Servicios Jurídicos, de manera que todos los que sean preceptivos -excluido el de este Consejo Consultivo- se emitan con anterioridad al de dichos Servicios, de manera que dicho Servicio ha podido valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico presentadas con anterioridad por otros Servicios o Entidades.

G) Integración del expediente y Memoria final de Anteproyecto.

Este trámite, que viene regulado en el art. 40 de la Ley 4/2005, se ha cumplido adecuadamente, constando dicha Memoria final como cierre del expediente sometido a nuestro dictamen.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y cobertura legal del proyecto de reglamento.

El artículo 149.16ª de la Constitución atribuye al Estado "*las bases y coordinación general de la sanidad*" y, por su parte, el artículo 148.1-21ª del Texto Constitucional permite que las Comunidades autónomas asuman competencias en materia de "*seguridad e higiene*".

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, confiere a esta Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y ejecución en materia de *sanidad e higiene* (artículo 9.5). Esta norma habilita a la Comunidad Autónoma para regular esta materia.

En cuanto a la cobertura legal de la norma proyectada, en el ámbito autonómico la Ley 2/02, de 17 de abril, de Salud, fija en su artículo 70.I) como competencia de la Consejería de Salud el registro y autorización sanitaria de cualquier tipo de instalación establecimiento, actividad, servicio o productos directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humano y, en el artículo 104.3, preceptúa la exigencia de autorizaciones sanitarias y la obligación de someter a registro por razones sanitarias a las empresas o productos con especial incidencia en la salud humana.

En el ámbito estatal, la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad dispone en su artículo 25.1 que se establecerá reglamentariamente la exigencia de autorizaciones sanitarias, así como la obligación de someter a registro por razones sanitarias a las empresas o productos. El desarrollo reglamentario estatal está constituido, en la actualidad por el Real Decreto 1.054/02, de 11 de octubre y su orden de desarrollo 3.269/06, de 13 de octubre, cuya finalidad, según su exposición de motivos, es establecer las condiciones y requisitos mínimos para la inscripción, estructura y funcionamiento del Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas, lo que debe ser objeto de instauración en cada Comunidad Autónoma al objeto de facilitar el control oficial de estas actividades, sin obstaculizar la libre circulación de las citadas empresas y servicios en todo el territorio nacional.

Por último, señalemos que la norma proyectada consta de un Preámbulo, 17 artículos, una Disposición Adicional, una Transitoria, una Derogatoria y tres Finales, además de tres Anexos y que el rango normativo de Decreto viene condicionado, no sólo

por su contenido y naturaleza intrínseca, sino también por la existencia previa de una norma de este rango, en concreto el Decreto 123/2003, que precisamente es derogado por la norma ahora dictaminada.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, cuyo contenido es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero