

En Logroño, a 3 de octubre de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

52/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en relación con el Anteproyecto de Decreto por el que se establecen las normas para la inscripción en el Registro oficial de productores y operadores de medios de defensa fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio del expediente, de 28 de enero de 2013, de la Sra. Directora General de Investigación y Desarrollo Rural.
- Memoria justificativa del Jefe de Sección de Protección de Cultivos (con el visto bueno del Jefe de Servicio de Investigación y Desarrollo) de 29 de enero de 2013, en la que se hace referencia a la necesidad y finalidad de la norma y al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto y se incluye un estudio económico, así como la estructura del Anteproyecto y una tabla de vigencias.
- Primer Borrador del Anteproyecto de Decreto, sin data.
- Trámite de audiencia conferido a diversas entidades e instituciones: Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Forestales, de Ingenieros Agrónomos, de Ingenieros Técnicos Agrícolas, así como de Ingenieros de Montes, Asociación Empresarial para la Protección de las Plantas, Cámara Oficial de Comercio de La Rioja, ARAG-ASAJA, Federación de Empresarios de La Rioja, UAGR-

COAG y UPA-UGT. Ninguna de ellas formuló alegaciones.

- Diligencia del Secretario General Técnico que declara formado el expediente, de 5 de abril de 2013.
- De igual fecha y órgano, Memoria inicial en la que se hace referencia a la necesidad y finalidad de la norma y al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto; el estudio económico; estructura del Anteproyecto, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, así como trámites seguidos y trámites a seguir para su aprobación.
- Diligencia de 9 de abril de 2013, del Secretario General Técnico, de remisión del expediente al Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma en la Consejería.
- Informe del Servicio Jurídico, de 17 de abril de 2013, que realiza unas “Consideraciones generales sobre el proyecto” (competencia de la Comunidad Autónoma, rango normativo, contenido y finalidad de la norma y cumplimiento de trámites) y unas “Consideraciones sobre el texto del proyecto”, que se informa favorablemente, si bien se ponen de manifiesto diversos excesos de la norma autonómica en relación con la normativa estatal básica que viene a desarrollar.
- Diligencia de 20 de junio de 2013, de remisión del informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja a la Directora General de Investigación y Desarrollo Rural.
- Informe de 29 de agosto de 2013 del Jefe del Servicio de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agroalimentario, que introduce diversas modificaciones en el borrador, dando lugar a un segundo, también sin data.
- Memoria justificativa de la tramitación seguida, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de 30 de agosto de 2013, con el siguiente contenido: marco normativo y justificación de la oportunidad de la norma, estructura y contenido, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, estudio económico así como *iter* procedimental (trámites seguidos así como necesidad de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 2 de septiembre de 2013, registrado de entrada en este Consejo el día 9 de septiembre de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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 9 de septiembre de 2013, registrado de salida el día 10 de septiembre de 2013, 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 y su ámbito.

El artículo 11.c) 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 del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de las Leyes estatales 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y 43/2002, de noviembre, de Sanidad Vegetal, y de la Ley autonómica 2/2002, de 17 de abril, de Salud, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

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

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 relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en la misma, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar 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.

1. 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 en fecha 28 de enero de 2013 por la Directora General de Investigación y Desarrollo Rural, órgano competente de conformidad con el art. 7.2.4 e) Decreto 44/2012, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, según el cual corresponde a esa Dirección General *“el diseño y la ejecución de los planes de lucha contra las fitopatologías y plagas agrícolas; y, en general, todas las funciones en materia de sanidad vegetal...”*.

Adicionalmente, la llevanza del Registro de Establecimientos y Servicios Plaguicidas (sustituido ahora por el Registro Oficial de Productores y Operadores de Medios de defensa fitosanitarios, en adelante ROPO) ha correspondido a la referida Dirección General, en tanto ésta ha asumido las funciones de la previa Dirección General de Investigación y Asistencia Agraria, a cuyo cargo estaba el referido registro desde su constitución (así, Órdenes de la Consejería de Agricultura del Gobierno de La Rioja de 5 de julio de 1990 y 29 de marzo de 1994).

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 d la Ley 4/2005, 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 citada Resolución de 28 de enero de 2013 resultaba en este caso mejorable en

cuanto que no hace referencia a las normas legales que la norma proyectada viene a desarrollar ni tampoco al fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida, aspecto que, como ya ha señalado este Consejo Consultivo, no es referible sólo a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio (mención contenida en la que nos ocupa) sino también a la competencia *estatutaria* de la Comunidad Autónoma desde el punto de vista material (D.98/10), cuestión respecto a la que la resolución de inicio guarda silencio.

No obstante, esas menciones sí se contienen, con los matices que luego se expondrán, en la Memoria justificativa fechada el día siguiente, por lo que tales omisiones no alcanzan relevancia invalidante del procedimiento de elaboración de la disposición general.

2. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el 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 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 el expediente, consta, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada, una Memoria justificativa, de 29 de enero de 2013, respecto de la que no pueden dejar de advertirse diversos defectos. De un lado, los apartados relativos a “*antecedentes*” y “*necesidad de aprobación de la norma*” contienen una translación casi literal del preámbulo del RD 1311/2012, de 14 de noviembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, de modo que se interpolan en el texto de la Memoria expresiones como “*el presente Real Decreto*”, que tienen su sentido en el reglamento estatal, pero no en un documento integrante del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria autonómica.

De otra parte, la Memoria justificativa no incluye una “*relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente*”, si bien tales trámites sí vienen señalados en la posterior “Memoria inicial” de 5 de abril de 2013.

Y finalmente, el “*fundamento jurídico de la competencia ejercida*” se aborda de modo impreciso en cuanto que la Memoria tan sólo invoca el RD 2892/1983, de 13 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CAR en materia de agricultura. Como este Consejo Consultivo ha señalado en numerosas ocasiones, los Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios no son normas atributivas de competencias, sino de ejecución de las normas que sí lo son, esto es, de los Estatutos de Autonomía, interpretados conforme a la Constitución (D.92/10, F.J.3 y STC 125/84). Y así, el fundamento jurídico de la competencia ejercida por la CAR ha de buscarse en el EAR´99 de modo que la referencia hecha al RD 2892/1983 hubiera debido hacerse, cuando menos, al art. 8.1.19 EAR´99.

3. 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 Secretaria 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 5 de abril de 2013, que es suficiente en su contenido en tanto se completa con las menciones incluidas en la “*Memoria inicial*”, de igual fecha, suscrita por el Jefe de Sección Normativa y Asistencia Jurídica, la Jefa del Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica y por el Secretario General Técnico, en la que se indican los trámites a seguir para la aprobación del Anteproyecto de reglamento.

4. 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 aquélla 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, las entidades corporativas y representativas concernidas por la norma proyectada fueron consultadas en “trámite de audiencia corporativa” (págs. 15 a 34 del expediente) con anterioridad a la declaración de quedar formado el expediente, acordada como se ha expuesto, el 5 de abril de 2013. Tal proceder se aparta de las previsiones contenidas en los arts. 35 y 36.1 Ley 4/2005 pues, según estos preceptos, el trámite de audiencia corporativa ha de verificarse en relación *con el Anteproyecto*, que, en rigor, no existe hasta tanto no se dicta la Resolución a que se refiere el art. 35 Ley 4/2005, de modo que debe tener lugar *con posterioridad* a dicha Resolución.

Debemos advertir de tal irregularidad, recordando una vez más la conveniencia de realizar las actuaciones previstas en el momento procedimental adecuado, pues ello servirá para aquilatar el contenido de la norma proyectada (por todos, D 22/07). Y ello, aunque en este caso concreto, a juicio de este Consejo, el vicio observado no produzca el efecto de invalidar del procedimiento de elaboración del reglamento (cfr. arts. 63.2 y 66 LPAC) en cuanto: i) el texto sometido a audiencia corporativa no ha sufrido modificación alguna en relación con el remitido a la Secretaría General Técnica para la formación del expediente; ii) el trámite de audiencia corporativa, materialmente, ha tenido lugar, con fijación además del plazo ordinario para formular alegaciones (quince días, *ex art.* 36.4 Ley 4/2005) y sin que las entidades afectadas realizaran alegación alguna, de modo que una eventual retroacción de las actuaciones no produciría efecto distinto del finalmente obtenido; iii) el

art. 36.2 Ley 4/2005 prevé la omisión de ese trámite si las entidades citadas *“han sido consultadas en el procedimiento de elaboración”* de la norma, situación fáctica análoga a la acaecida, en la práctica, en este concreto supuesto; y iv) las observaciones y alegaciones presentados han podido ser apreciadas por los órganos de asesoramiento e informe preceptivos en el momento temporal preciso.

5. 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 dweterminen 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”.

En el presente expediente, consta el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 17 de abril de 2013 (págs. 40 a 45), pero no se recabó el informe del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios.

Al respecto, hemos de recordar que, de conformidad con los arts. 4.1 y 4.2 a del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos, el informe del SOCE resulta preceptivo en la tramitación de las disposiciones de carácter general que *“conlleven la creación, modificación o supresión de un procedimiento”*.

Tal es sin duda el caso que nos atañe, pues la norma reglamentaria proyectada contiene normas reguladoras del procedimiento de inscripción en el Registro Oficial de Productores y Operadores de Medios de defensa fitosanitarios. Por ejemplo, las atinentes a la documentación a presentar por los sujetos que interesen la inscripción (Anexo II) o el plazo para resolver sobre la solicitud y los efectos del silencio administrativo (art. 4.6). Disposiciones con las que el reglamento autonómico, además de concretar las previsiones

de la normativa básica estatal, innova el contenido de la Orden de 29 de marzo de 1994 (que vendrá a derogar), en aspectos tales como el sentido del silencio administrativo (respecto al que la Orden no se pronunció) o la documentación a presentar por los solicitantes de la inscripción (art. 3º de la citada Orden).

En definitiva, en la tramitación del procedimiento de elaboración del reglamento sometido a dictamen debería haberse interesado la emisión del informe del SOCE, que, como ya ha señalado este Consejo Consultivo en supuestos como el que nos ocupa, es preceptivo y habilitante (D.23/09) y, además, debe solicitarse con anterioridad a la petición del informe de los Servicios Jurídicos (D.22/07), debiendo recordarse adicionalmente que el Decreto 125/2007 ha de interpretarse extensivamente a favor de la preceptividad del informe del SOCE, en cuanto persigue la mejora de los proyectos normativos (D.71/08).

Como es sabido, la omisión de la solicitud de informes preceptivos en los procedimientos administrativos –también en el de elaboración de disposiciones reglamentarias – acarrea la nulidad de éstos *ex art. 62.1 e) LPAC*. Así, SS. de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 18-12-1997 (Rec. 6405/1991) y de 3-6-1998 (Rec. 5261/1995) o, por ejemplo, en relación con la omisión del Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de La Rioja, SS de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 22 de febrero de 1999 (Rec. 1190/1997) o de 26 de mayo de 2008 /Rec. 355/2007).

6. 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. Le 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”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 30 de agosto de 2013, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición, tras las modificaciones operadas a la vista del informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja de 17 de abril de 2013.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que los trámites seguidos en el proceso de elaboración de esta disposición de carácter general adolecen, en este caso, además de otros defectos no invalidantes, de la omisión de un trámite esencial como es el informe del SOCE; omisión cuya subsanación se considera necesaria para la adecuada conformación del procedimiento de elaboración de la disposición general proyectada.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición —legal o reglamentaria— que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

1. En el caso presente, el art. 8.1.19 EAR '99 establece que corresponden a la Comunidad Autónoma de La Rioja las competencias exclusivas en “*agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía*”; y el preámbulo de la norma reglamentaria proyectada señala que ésta se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva de la CAR en materia de agricultura.

Es indudable que el Registro Oficial de Productores y Operadores de medios de defensa fitosanitarios se encuentra relacionado con la materia que constituye el sustrato de dicho título competencial, y así es de notar que el traspaso a la CAR de las “*funciones del Registro de Productores y distribuidores de productos de material fitosanitario*” se produjo por virtud del RD 2892/1983, de 30 de octubre, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de agricultura y ganadería (Anexo relativo a Sanidad Vegetal, apartado B) 1-1).

A partir de ese momento, aquel Registro de Productores y distribuidores de productos de material fitosanitario, cuya gestión asumió la CAR, quedó después integrado en el Registro de Establecimientos y Servicios Plaguicidas (art. 4.5 RD 3349/1983, de 30 de noviembre), del que se segregó el Registro de Establecimientos y Servicios Biocidas

(RD 1054/2002, de 11 de octubre). Y, finalmente, el Registro de Establecimientos y Servicios Plaguicidas ha quedado suprimido, integrándose sus datos en el actual ROPO (art. 42.2 RD 1311/2012, de 14 de septiembre), cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 42.5).

Pero, siendo cierto lo anterior, no lo es menos que la necesaria interpretación sistemática de todo el bloque de constitucionalidad (STC 20/1988) revela que las competencias autonómicas a considerar en orden a comprobar la adecuación a aquél del reglamento proyectado no son sólo las relativas a la agricultura, sino también las atinentes al medio ambiente y a la sanidad.

2. En relación con la sanidad, el art. 149.16 CE atribuye al Estado "*las bases y coordinación general de la sanidad*" y, por su parte, el art. 148.1.21 CE permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de "*seguridad e higiene*". El EAR '99, confiere a la CAR, 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 CAR para regular esta materia, para lo que tiene, además, una clara cobertura legal.

En efecto, en el ámbito estatal, el art. 29 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Sanidad, prevé que las leyes puedan establecer autorización sanitaria previa o la inscripción obligatoria en un registro para aquellas instalaciones, establecimientos, servicios e industrias que desarrollen actividades que puedan afectar a la salud, de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación, como efectivamente disponen los arts. 40.5 y 41 de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal (LSV).

Y en el ámbito autonómico, la Ley 2/02, de 17 de abril, de Salud, fija, en su art. 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.

Ha de notarse que, tanto la LSV (DF 1ª), como el RD 1311/2012 que la desarrolla (DF 2ª), se dictan, entre otras, en el ejercicio de las competencias del Estado en materia de "*bases y coordinación general de la sanidad*"; aspecto este último ("*coordinación general*") que cobra especial relevancia en la ordenación y regulación de los Registros administrativos encaminados a proteger la salud de las personas, que naturalmente han de tener una regulación, estructura y régimen de funcionamiento homogéneos en todo el territorio nacional.

Como señaló la STC 111/1986, con cita de las SS. 32/1983 y 87/1985, en

relación con el Registro General Sanitario de Alimentos, *“la existencia de un registro público de industrias, establecimientos y productos alimentarios, así como de determinados elementos utilizados en la elaboración de los productos, entra, como competencia estatal, dentro de las de fijación de bases y coordinación, con apoyo en el art. 149.1.16 de la Constitución y en conexión con los arts. 43, 51, 139 y 149.1.1 de la misma”,* añadiendo que *“las inscripciones en el Registro responden a las necesidades de coordinación y de garantías mínimas (o básicas) de la sanidad”*.

Y es que, en tales casos, añade la expresada STC, *“la competencia estatal aparece fundamentada en un doble tipo de razones: como una exigencia derivada de la necesaria protección del derecho a la salud de todos los ciudadanos, reconocidos constitucionalmente y cuya protección deben garantizar los poderes públicos en condiciones de igualdad, y como una consecuencia de la consideración del Registro como un instrumento que permite la difusión de los datos en él contenidos y su utilización y comprobación por todas las administraciones públicas”*.

3. En cuanto a las competencias en materia de medio ambiente, tanto la LSV (DF 1ª) como el RD 1311/2012 que la desarrolla (DF 2ª), se dictan también en el ejercicio de las competencias del Estado en materia de *“legislación básica sobre protección del medio ambiente”* (art. 149.1.23 CE), de modo que constituyen normativa básica que la CAR ha de respetar y en cuyo seno ha de ejercer sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“protección del medio ambiente”* y *“normas adicionales de protección del medio ambiente”* (arts. 148.1.9 y 149.1.23 CE y 9.1 EAR '99).

En este punto, no estará de más recordar que el propio RD 1311/2012, además de desarrollar la Ley 43/2002, transpone parte de la Directiva 2009/128 CE, de 21 de octubre, por la que se establece el marco de actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas; y modifica el ordenamiento jurídico español, también, con el fin de adecuarlo a las exigencias del Reglamento 1107/2009, de 21 de octubre, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios. Ambos actos legislativos comunitarios atienden a lo establecido en el VI Programa Comunitario de Acción Medioambiental.

En fin, como recuerda el preámbulo del RD 1311/2012, *“el ámbito de aplicación de la nueva normativa comunitaria y la amplitud del término «producto fitosanitario», definido en el Reglamento (CE) nº 1107/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, determinan que afecte, tanto a los productos utilizados en las actividades agrarias, como a los utilizados en otros ámbitos”*.

Y, precisamente con el fin de asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos por dicho Reglamento en su artículo 67 (requisitos que afectan a los comerciantes y usuarios de productos fitosanitarios), el RD 1311/2012 introduce diversas disposiciones

“para la adecuación, mejora y simplificación de registros ya existentes, como el de establecimientos y servicios plaguicidas” -cuya continuidad ya preveían los arts. 40.5 y 41.2 LSV – y las hace extensivas a todos los operadores; dando lugar a la creación del nuevo ROPO (art. 42 RD 1311/2012).

4. La Exposición de Motivos de la LSV se hace eco de la evidente concurrencia que, en el ámbito material de la comercialización y utilización de los productos fitosanitarios, presentan los títulos competenciales relativos a agricultura, sanidad y medio ambiente: *“Hay que considerar la evolución de criterios que se ha producido en la sociedad respecto a la seguridad de los alimentos, a la salud laboral y a la protección del medio ambiente. Por ello, la Ley debe contemplar los aspectos relativos a los medios utilizados en la lucha contra las plagas, en especial los productos fitosanitarios, para garantizar que en su manipulación y aplicación no existan efectos perjudiciales para la salud del consumidor o del aplicador, para los animales o para el medio ambiente”* ,añadiendo que *“las correspondientes autorizaciones oficiales de los medios de defensa fitosanitaria son el instrumento de dicha garantía, que no debe reducirse al ámbito de la sanidad vegetal, sino que debe trascender al de la salud pública y al del medio ambiente”*.

Y, en tal sentido, resulta también ilustrativo el apartado A del Anexo, relativo a “Sanidad Vegetal”, del ya citado RD 2982/1983, 13 de octubre, apartado rubricado *“referencias a normas constitucionales, estatutarias y legales en las que se ampara la transferencia”* de funciones y servicios del Estado a la CAR en dicha materia de “sanidad vegetal”.

De cuanto acaba de exponerse, ha de concluirse que la habilitación autonómica para dictar reglamento proyectado (y los correlativos límites para determinar su contenido) no resulta sólo de la competencia *exclusiva* de la CAR en materia de agricultura, sino también de las competencias de desarrollo normativo que la CAR ostenta en materia de sanidad y medio ambiente, dentro del ámbito conformado, de un lado, por la legislación básica del Estado y por el ejercicio de sus competencias de coordinación general en materia de sanidad (art. 149.1.16 CE) y, de otro, por la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

5. Por su relación con la materia objeto de análisis, es preciso consignar aquí que en la promulgación de la LSV y del RD 1311/2012, el Estado invoca también como título competencial habilitante el recogido en el art. 149.1.13 CE (*“bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica”*).

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria proyectada.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

1. El Anteproyecto de Decreto sometido a dictamen constituye, en lo sustancial, con escasas modificaciones de mera redacción o sistemática, una copia literal de los arts. 42 a 45 del RD 1311/2012 y de los preceptos concordantes en él contenidos. A modo de ejemplo de la técnica utilizada en su redacción, el art. 2 del Anteproyecto reproduce el tenor del art. 43.2 del reglamento estatal, que completa con las definiciones contenidas en el art. 3 de éste.

Así lo advierte también el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja de 17 de abril de 2013, que señala, en relación con la reproducción por la normativa autonómica de desarrollo del contenido de la normativa básica estatal, que “*esta técnica normativa es muy criticable, ya que no aporta nada digno de consideración, y, por tanto, permite cuestionar la necesidad misma de la norma; y, formalmente, puede considerarse que invade competencias ajenas.*”

En nuestros Dictámenes D.33/02 y D.78/10 ya analizamos el fenómeno de cooperación normativa entre Estado y Comunidades Autónomas y la problemática formal que plantea la articulación o integración de la normativa estatal en la legislación de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma (*lex repetita*). Un caso específico es el que suscita la articulación de las bases estatales con normas regionales de desarrollo, cuestión abordada en nuestro Dictamen D.33/02, relativo al Anteproyecto de Ley de Administración Local de La Rioja.

Tras recordar los riesgos de esta técnica normativa, con mención de jurisprudencia constitucional recaída sobre una ley de La Rioja (STC 147/1993, F.J.4, asunto Consejo Asesor de RTVE en la CAR, regulado por la Ley 5/1989), al estar «*abierta a potenciales inconstitucionalidades*» (STC 150/98, que reitera doctrina establecida en otras anteriores), también valoramos las razones de seguridad jurídica y coherencia de las normas para todos sus aplicadores, circunstancia que ha llevado a distintos legisladores regionales a integrar la normativa básica en la de desarrollo, operación «*codificadora*» que simplifica la complejidad y dispersión de nuestro ordenamiento.

Esta técnica *integradora* en modo alguno permite confundir las competencias de Estado y Comunidades Autónomas y puede salvarse, en el plano formal, advirtiendo la naturaleza de unas y otras. Así lo ha hecho, por ejemplo, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, cuya D.A.4ª refiere cuáles de los preceptos de la ley son reproducción de normativa estatal dictada, en aquel caso, al amparo del artículo 149.1.18 CE (véase dicha disposición publicada en el BOE de 17 de noviembre de 2007, pág. 47208).

De este modo, se sugieren al Centro directivo elaborador de la norma dos opciones:

i) una, que este Consejo considera preferible, consistente en limitar el contenido del Decreto a aquellos aspectos que constituyen una concretización o desarrollo de la normativa estatal (v gr, determinación del órgano competente para la llevanza del Registro, art. 2.4; duración del procedimiento de inscripción y sentido del silencio, art. 4.6; plazo de validez de los certificados, art. 5.1 o modelo de solicitud de inscripción con indicación de la documentación a presentar, Anexo II); y ii) otra, mantener el contenido del texto proyectado, pero incluyendo una D.A que indique cuáles de sus preceptos constituyen una reproducción literal de la normativa estatal, siendo preferible, en tal caso la determinación precisa de cuál sea ésta.

2. Naturalmente, a reserva de lo que acaba de exponerse, en la medida en que el texto proyectado sea reiteración de la normativa básica estatal, o sea respetuoso con ella, su contenido sustantivo no puede juzgarse desfavorablemente, sin perjuicio de las consideraciones que se realizan a continuación en relación con algunos preceptos del mismo:

- El **Preámbulo** del Decreto debería contener una mención más precisa de los títulos competenciales que ostenta la CAR para regular la materia objeto del mismo, a los que nos hemos referido en los Fundamentos Jurídicos precedentes.

- El **artículo 1** no describe adecuadamente el objeto y finalidad de la norma, pues las disposiciones relativas a la estructura y funcionamiento del ROPO, así como las condiciones y requisitos básicos para la inscripción en él, se contienen, en rigor, en el RD 1311/2012.

- El **artículo 3** (“*estructura del Registro*”) describe las Secciones que comprende el ROPO, reproduciendo el art. 43.2 RD 1311/2012. En la Sección C) de dicho art. 3 (“*Sector de asesoramiento fitosanitario*”) el ámbito subjetivo de los “*asesores encuadrados en entidades de asesoramiento*” no es exactamente coextenso con el contemplado por el art. 43.2 c) 4º RD 1311/2012, que viene a minorar, pues el Anteproyecto parece querer *simplificar* la redacción del art. 10.2 del reglamento estatal, al que se remite el citado art. 43.2 c) 4º. Como se ha señalado ya, esta técnica, en cuanto da lugar a diferencias de redacción entre una y otra normas, puede producir innecesarias distorsiones en la aplicación de ambas.

- El **artículo 4.8** (que es translación del art. 12.3 RD 1311/2012) parte de un supuesto de hecho (“*el asesor podrá ejercer su actividad en todo el territorio nacional...*”) cuya normación corresponde, por su alcance general, al Estado y, por ello, tiene todo su sentido en la norma estatal, pero no en la autonómica (cfr, art. 149.1 13 CE). Si el precepto pretende limitar su alcance a los supuestos de ejercicio de funciones en la CAR por un asesor acreditado e inscrito en otra Comunidad Autónoma, debería señalarlo así. Además, el art. 12.3 RD 1311/2012 permite el ejercicio de esas funciones en todo el territorio

simplemente con el hecho de haber acreditado la condición de asesor en una Comunidad Autónoma y haberse inscrito en una oficina del ROPO, por lo que, para ser respetuoso con el art. 12.3, el art. 4.8 proyectado debería o suprimir el inciso (“*siempre y cuando presente en la Comunidad Autónoma de La Rioja el certificado que acredite tal condición*”), pues tal requisito no se impone en la normativa estatal, o, cuando menos, modificar su redacción, ya que, todo lo más, bastaría con que el asesor presentara en la CAR un certificado de la inscripción en otra oficina del ROPO, que necesariamente supone la previa acreditación del asesor.

- El **artículo 5.1**, en relación con la renovación de las inscripciones en el ROPO, elimina injustificadamente la exigencia de incorporar a la documentación a presentar, relativa a la “*debida actualización de la formación*” (art. 44.8 RD 1311/2012), aspecto que cabalmente cobra especial importancia cuando se trata, precisamente, de renovar una inscripción y prolongar sus efectos en el tiempo.

- El **artículo 6.1**, relativo a la revisión de las inscripciones en el Registro, rebaja la exigencia que a todos los órganos competentes para la gestión del ROPO impone el art. 45.1 RD 1311/2012. El precepto estatal determina imperativamente que “*en cada oficina del mismo se desarrollará un programa de revisión*”, mandato que principia su efecto con la entrada en vigor del reglamento estatal; mientras que la norma autonómica proyectada indica que “*en cualquier momento, el órgano competente podrá desarrollar un programa de revisión...*”

- El **artículo 8** (“*infracciones y sanciones*”), como atinadamente advierte el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, respecto al tenor del art. 53 RD 1311/2012, acota sin justificación alguna las referencias a las normas legales que tipifican las infracciones a que podría dar lugar el incumplimiento de las previsiones del reglamento proyectado. En todo caso, el precepto bien podría suprimirse porque, más allá de una finalidad *informativa*, carece de contenido sustantivo, ya que, naturalmente, no describe *ex novo* infracciones ni sanciones (no podría, cfr. art. 129 LPAC) y se limita a remitirse a una norma legal cuya eficacia y fuerza general de obligar –como la de cualesquiera otras leyes- obviamente no depende de dicha remisión reglamentaria.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se observa la falta del informe advertida en el Fundamento Jurídico Segundo, núm. 5, de este dictamen, cuya subsanación se considera necesaria.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este dictamen.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero