

En Logroño, a 17 de enero de 2014, 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

2/14

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 regula la formación de usuarios, profesionales y vendedores de productos fitosanitarios para la obtención de carnés de los diferentes niveles de capacitación 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 18 de junio de 2013, de la Ilma. 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 18 de junio de 2013, en la que se hace referencia a los antecedentes y necesidad de la norma, al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto y se incluye un estudio económico, la valoración de sus efectos previsibles, 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, UPA-UGT y UAGR-COAG. La última de éstas formuló alegaciones.
- Diligencia del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería actuante, que declara formado el expediente, de 28 de agosto 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 30 de agosto de 2013, del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, de remisión del expediente al Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma en la Consejería.
- Informe del Servicio Jurídico, de 6 de septiembre 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”, del que informa desfavorablemente su art. 4º y la DT Segunda.
- Diligencia de 26 de septiembre de 2013, de remisión del informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja a la Ilma. Sra. Directora General de Investigación y Desarrollo Rural.
- Informe de 27 de septiembre 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.
- Diligencia de 15 de octubre de 2013, del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería actuante, de remisión del expediente al Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE).
- Informe del SOCE, de 4 de noviembre de 2013, que, en esa misma fecha, es remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico a la Ilma. Sra. Directora General de Investigación y Desarrollo Rural.
- Informe, de 15 de noviembre de 2013 del Ilmo. Sr. Jefe del Servicio de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agroalimentario, relativo a las modificaciones introducidas en el texto, que dan lugar a un tercer borrador.
- Memoria justificativa de la tramitación seguida, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de 29 de noviembre 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 4 de diciembre de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 11 de diciembre 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 12 de diciembre de 2013, registrado de salida el 12 de diciembre 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 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y 43/2002, de 20 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, cfr. p.e. entre otras, la STS, Sala 3ª, de 5 de octubre de 2006 y la STSJR, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo.

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 18 de junio de 2013, por la Ilma. Sra. Directora General de Investigación y Desarrollo Rural, órgano competente de conformidad con los arts. 1.4.g) y 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. El primero, atribuye a las Direcciones Generales competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, el segundo, atribuye concretamente 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...”.

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 18 de junio 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 (aspecto que sí trata la resolución 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.

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece de razón –y así lo contempla el art. 33 Ley 4/2005- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que sustenta el dictado del reglamento que se proyecta.

La omisión señalada carece de eficacia invalidante del procedimiento tramitado – más aún cuando la Memoria inicial de 28 de agosto de 2013 alude explícitamente al art. 8.1.19 EAR`99- aunque sugerimos la conveniencia de que, en sucesivos expedientes, a fin de completar la conformación de las Resoluciones de inicio, se indiquen los preceptos estatutarios que amparan la tramitación –y ulterior aprobación- de la disposición general de que se trate.

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 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 el expediente, consta, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada, una Memoria justificativa, de 18 de junio de 2013 que, en lo esencial, cumple con las previsiones del precepto transcrito, si bien no incluye una *“relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente”*.

Nuevamente, tal omisión queda suplida en la posterior “Memoria inicial” de 28 de agosto de 2013, si bien reiteramos la necesidad de que, en la tramitación de futuros procedimientos, las memorias justificativas contengan las menciones previstas por el art. 34 Ley 4/2005.

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 28 de agosto 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 ampliamente consultadas en “trámite de audiencia corporativa” (págs. 16 a 37 del expediente), si bien lo fueron con anterioridad a la declaración de quedar formado el expediente, acordada como se ha expuesto, el 28 de agosto 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 que: 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); 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 presentadas 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 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”.

En el presente expediente, constan los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios. En relación con estos trámites, debemos realizar, sin embargo, las siguientes observaciones:

1º En su informe de 4-11-2013, el SOCE pone de manifiesto la necesidad de incluir en la norma proyectada un modelo normalizado de la solicitud que los organismos, entidades o instituciones interesadas han de presentar en orden a obtener del órgano competente la homologación del curso de formación que aquéllas pretendan impartir. El SOCE señala que, una vez esté elaborado dicho modelo de solicitud, habrá de serle remitido, pues el art. 4.1 a) del Decreto 125/2007 le atribuye la competencia de *“mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos, así como de documentos, asegurando, en este último caso, su adecuación al Manual de identidad gráfica corporativa”*.

Esta petición resulta lógica, atendidas las funciones que el Decreto 125/2007 confiere al SOCE en orden a garantizar la deseable homogeneidad de los distintos procedimientos tramitados por la Administración de la CAR y de los documentos en que éstos se encarnan.

A resultas del informe del SOCE, la Consejería que tramitó el procedimiento de elaboración de la disposición general incluyó efectivamente en su texto –como Anexo IV- un modelo normalizado de solicitud. Sin embargo, no consta que lo haya remitido al SOCE para su examen, como éste interesó.

Si tal envío ha tenido lugar, resultaría conveniente integrar el expediente con la inclusión en él del oficio remisorio correspondiente y, en su caso, con el pronunciamiento del SOCE al respecto. En caso contrario, consideramos oportuno que confiera ese traslado al SOCE con el fin de habilitar el puntual ejercicio de sus funciones.

2º En la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto sometido a consulta, la Secretaría General Técnica solicitó el 30 de agosto de 2013 informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo emitió el 6 de noviembre. El 15 de octubre de 2013, interesó el informe del SOCE, que lo evacuó, como hemos visto, el 4 de noviembre. A la vista de este último, en fecha 14 de noviembre de 2013, se redactó un nuevo borrador que, atendiendo a las diversas observaciones formuladas por el SOCE, contenía apreciables diferencias respecto al que había sido conocido e informado por los Servicios Jurídicos.

Como hemos indicado en otros Dictámenes (D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11 o D.30/12, por todos) el espíritu que anima el art. 39 Ley 4/2005 –y singularmente su apartado 3º- es que la intervención de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (que no es sólo *preceptiva*, sino que también ha de ser *última*) se produzca en la fase final, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto que se someterá -cuando proceda- a dictamen del Consejo Consultivo. Se trata con ello de que la Dirección General pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido presentadas con anterioridad por otros servicios o entidades.

En este caso, al haberse producido una modificación del borrador respecto de la cual los Servicios Jurídicos no han tenido oportunidad de pronunciarse, resulta necesario, en aras al correcto cumplimiento del art. 39.3 Ley 4/2005, que –en su caso previo cumplimiento del trámite referido en el punto anterior- se someta ese último borrador a informe de los Servicios Jurídicos y que, con posterioridad, y a la vista de su resultado, se redacte una nueva Memoria final.

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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe del SOCE, 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 un último borrador de la disposición, tras las modificaciones sucesivamente operadas a la vista de los informes de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja y del SOCE.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que en los trámites seguidos en el procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria sometida a examen se advierte la omisión de un informe final de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, relativo al borrador del texto resultante tras las modificaciones sugeridas por el SOCE, trámite cuya subsanación consideramos preceptiva para la adecuada conformación del expediente 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 materia de *“agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía”*; y la parte expositiva 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 la formación de los usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios se encuentra relacionada con la materia que constituye el substrato de dicho título competencial, y así es de notar que el Anexo relativo a Sanidad Vegetal, apartado B) 1-i) del RD 2892/1983, de 30 de octubre, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de agricultura y ganadería (el cual carece de carácter atributivo de competencias, aunque lo tiene interpretativo de las conferidas por el EAR, como hemos declarado en nuestros dictámenes D.9/04, D.14/04, D.33/04, D.34/04, D.35/04, D.36/04, D.54/10, D.92/10, D.93/10 y D.52/13, previó el traspaso a la CAR de la función de *“vigilar el cumplimiento y proponer las normas, de acuerdo con las autoridades sanitarias correspondientes, para salvaguardar la salud de las personas que han de manejar los productos fitosanitarios, así como la de los consumidores de alimentos naturales o transformados tratados directamente o procedentes de vegetales tratados con productos fitosanitarios”*.

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 a otras materias, como el medio ambiente o la sanidad, como ya hemos advertido en nuestros Dictámenes D.1/05 (emitido con ocasión del que luego sería Decreto 46/2006, de 30 de junio, al que la norma proyectada vendrá a derogar) y D.52/13, entre otros.

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 artículo 40.5 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad reconoce la competencia de la Administración del Estado para establecer la reglamentación, autorización y registro u homologación de aquellos

productos que, al afectar al ser humano, puedan suponer un riesgo para la salud de las personas. Y los arts. 40.4 a) y 41.1c) de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal (LSV), disponen que los vendedores y usuarios de productos fitosanitarios habrán de cumplir los requisitos de titulación habilitante y capacitación establecidos por el ordenamiento jurídico.

Como señalamos en nuestros dictámenes D.1/05 y D.52/13, el Estado, en ejercicio de las competencias atribuidas por el art. 149.1 16 CE, dictó el Real Decreto 3.349/1.983, de 30 de noviembre, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas, en cuyo artículo 13 ya veló por la concurrencia de otros títulos competenciales correspondientes a las Comunidades Autónomas.

Por lo que al objeto de la consulta se refiere, el artículo 6 del Real Decreto 3.349/1983, bajo la rúbrica de *“requisitos de los establecimientos de fabricación, almacenamiento, comercialización y aplicación de plaguicidas y de los materiales con ellos relacionados”*, contiene un apartado, el cuarto, que establece cuanto sigue: *“6.4. Condiciones referentes al personal.- Independientemente de las condiciones exigidas en la reglamentación de higiene y seguridad en el trabajo, los aplicadores y el personal de las empresas dedicadas a la realización de tratamientos con plaguicidas deberán haber superado los cursos o pruebas de capacitación homologados conjuntamente a estos efectos por los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Sanidad y Consumo”*.

Para dar efectividad a dicho mandato reglamentario, el Ministerio de la Presidencia dictó la Orden de 8 de marzo de 1994 (BOE 15-3-94), en la que se contiene la normativa reguladora de la homologación de cursos de capacitación para realizar tratamientos con plaguicidas. En su desarrollo, la CAR ha ido dictando, sucesivamente, los Decretos 13/1998, de 13 de febrero; 28/2005, de 15 de abril; y 46/2006, de 30 de junio (hoy vigente), por el que se regula la homologación de cursos y la obtención de los carnés de manipuladores-aplicadores de plaguicidas de uso fitosanitario en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Orden de 8 de marzo de 1994 ha sido derogada por el RD 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios (DD Única-1).

Este RD 1311/2012 desarrolla la Ley 43/2002, de Sanidad Vegetal, y, en lo que afecta a la materia regulada por el Anteproyecto examinado, regula ciertos aspectos de la formación de los usuarios profesionales y vendedores: los requisitos de formación (art. 17 y Anexo IV), los niveles de capacitación exigidos (art. 18); el acceso a la formación (art. 19) y la expedición, renovación y retirada de carnés (art. 20).

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*”. De esta suerte, dado el carácter de norma básica que tiene el RD 1311/2012, los arts. 17 a 20 establecen un mínimo común normativo para todo el territorio nacional, pero dejan buena parte de su desarrollo a las Comunidades Autónomas.

Desarrollo que es el que acomete el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestro Dictamen.

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.

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 CE 2009/128, 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 CE 1107/2009, de 21 de octubre, del Parlamento y del Consejo, 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) n° 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*”.

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 el reglamento proyectado (y los correlativos límites para determinar su contenido) no resulta sólo de la competencia *exclusiva* de la CAR en materia de agricultura, 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. Una parte notable del Anteproyecto de Decreto sometido a dictamen constituye una copia literal de los arts. 17 a 20 del RD 1311/2012 y de los preceptos concordantes en

él contenidos. Tal sucede con los arts. 1, 2, 3.11, 3.12, 4.6 y también con los Anexos I y III, que regulan las materias de formación requeridas para los distintos niveles de usuarios y profesionales de productos fitosanitarios, así como la titulación habilitante para la obtención de los correspondientes carnés.

Así lo advierte también el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja de 6 de septiembre de 2013.

El resto de artículos y Anexos, que desarrollan la normativa básica estatal, sí disponen de un contenido normativo original, que, además, satisface cumplidamente las finalidades previstas por los arts. 17 a 20 del RD 1311/2012, en cuanto que designa al órgano competente al que se refiere el art. 19.1 RD 1311/2012, y concreta el procedimiento para la obtención de la conformidad con los cursos de formación, así como sus características, e, igualmente, los procedimientos para la expedición, renovación y retirada de carnés.

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 «integradora» 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, 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 el cumplimiento de las funciones descritas por el art. 19.1 RD 1311/2012, art.3.2; regulación del procedimiento de obtención de la conformidad de los cursos de formación, y de sus características, arts. 3.3 a 3.9 y Anexo IV; procedimiento de expedición, renovación y retirada de carnés y sentido del silencio, art. 4 -salvo apartado 6º- y Anexos II y V); y ii) otra –que en este caso puede facilitar la comprensión sistemática del texto del Decreto- 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, o bien reproduce la normativa básica estatal, o bien la desarrolla de manera adecuada, debe juzgarse favorablemente, sin perjuicio de las consideraciones que se realizan a continuación en relación con algunos preceptos del mismo:

- La **Parte expositiva** del Decreto podría completarse con una mención más precisa de los títulos competenciales que ostenta la CAR para regular la materia objeto del mismo, añadiendo a los arts. 8.1.19 (agricultura) y 9.1 (medio ambiente), el art. 9.5 EAR'99, relativo a sanidad.

- Como observación común a los **arts. 3.4 y 4.3**, estos preceptos enumeran los lugares en los que podrán ser presentadas las solicitudes de homologación de cursos y de expedición y renovación de carnés. Parece razonable completar el precepto añadiendo, como cláusula más general, la posibilidad de presentar esas solicitudes en cualquiera de los Registros contemplados por el art. 38.4 de la Ley 30/1992 (así, art. 8.1 del RD 239/2013, que añade los mecanismos previstos por la Ley 11/2007, de 22 de junio).

Debe advertirse, en todo caso, que la mera falta de mención de esa posibilidad en la norma reglamentaria no convertiría en ineficaz una solicitud presentada, por ejemplo, ante un Registro de la Administración General del Estado y dirigida al órgano competente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Los preceptos citados indican que las solicitudes habrán de presentarse *“preferentemente en la Oficina Auxiliar de Registro de la Consejería...”*. Esta previsión, sin embargo, carece, en rigor, de contenido normativo porque, de acuerdo con el propio precepto, la presentación de solicitudes en los restantes registros va a ser igualmente válida y eficaz. Así, al ser supérfluo, parece oportuno eliminar del texto de la norma el adverbio transcrito.

Resulta discutible, por lo demás, la conveniencia de hacer constar en un Decreto la ubicación física concreta de las dependencias actuales de un determinado órgano administrativo. Aunque esa indicación obedezca al buen propósito de informar a los interesados del emplazamiento de un órgano o registro administrativo, tal función es más propia de los diversos instrumentos de comunicación pública de los que puede servirse cualquier Administración (su página web, guías de comunicación o similares, que se actualizan de modo periódico) que de una disposición normativa, que está llamada a contener prescripciones jurídicas, y que, además, quedaría privada siquiera de ese valor informativo tan pronto se modificara la ubicación del órgano o registro al que se refiere.

- El **art. 3.9** dispone que *“las entidades recogidas en el apartado primero de este artículo podrán promover al órgano competente que la formación no sea presencial y se imparta vía internet, especialmente para la formación de nivel básico, y asimismo para la actualización de los conocimientos sobre normativa para todos los niveles y tipos de formación establecidos en el artículo 2”*.

El precepto se dicta en desarrollo del art. 19.1 c) RD 1311/2012, del que es casi translación literal. El inciso final (*“especialmente...”*), que también se incluye en el Reglamento estatal, puede tener algún sentido en éste, en la medida en que se trata de una normativa básica que las Comunidades Autónomas habrán de desarrollar, quedando a la competencia de éstas establecer los concretos medios que permitan a los interesados obtener formación vía internet.

Sin embargo, si en la normativa autonómica proyectada se prevé –y tal es el caso, pues esa posibilidad no se excluye– que las entidades a que se refiere el art. 3.1 puedan proponer efectivamente al órgano competente la celebración de cursos vía internet, no sólo para adquirir los conocimientos del nivel básico, sino también de los restantes niveles (cualificado, aplicador y piloto fumigador), el inciso resulta innecesario y su supresión en nada perjudicaría al contenido normativo del párrafo examinado.

- En el **art. 4.1** la mención *“en adelante el órgano competente”* es reiterativa de lo ya señalado en el art. 3.2 y sugerimos su eliminación.

- El **art. 4.7** prevé los requisitos para la renovación de los carnés ya expedidos, y lo hace distinguiendo dos periodos. El posterior a aquel en el que el Ministerio de Agricultura fije un sistema armonizado para garantizar la actualización y la continua formación de los usuarios; y el actual, en el que tal sistema armonizado aún no ha sido aprobado por el Estado.

El precepto es enteramente conforme con el art. 20.3 y la DT 1ª-2 del RD 1311/2012, si bien el segundo inciso de la norma proyectada (*“En tanto tenga lugar la aprobación del sistema armonizado citado...”*) constituye una norma de Derecho

Transitorio que encontraría tal vez mejor acomodo en la Disposición Transitoria Única del Decreto.

En cuanto a su contenido, la DT 1ª-2 del reglamento estatal establece que mientras no se apruebe por el Ministerio de Agricultura el sistema armonizado al que se refiere el art. 20.3, *“las Comunidades Autónomas aplicarán el sistema de renovación aplicado para los carnés emitidos en base a la Orden de 8 de marzo de 1994”* esto es, el sistema previsto en La Rioja por el art. 3 del Decreto 46/2006, precepto que el art. 3.7 del Anteproyecto no cita, aunque sí transcribe su contenido.

Como hemos señalado, mientras no se apruebe el sistema armonizado contemplado por el art. 20.3, es claro que la normativa vigente para la renovación de carnés sigue siendo la existente en la actualidad, por lo que ningún inconveniente hay –incluso resultaría preferible por razones de seguridad jurídica– en salvar transitoriamente de la derogación el inciso correspondiente del art. 3 del Decreto autonómico 46/2006 y en explicitarlo así en las Disposiciones Transitoria y Derogatoria que la norma proyectada contiene.

- El art. 4.6 prevé la retirada del carné *“por incumplimiento de requisitos o por infracción”*; y el **art. 4.9** regula los supuestos de retirada del carné a causa de la comisión de una infracción. En este párrafo, la redacción del Anteproyecto resultaría más precisa si la expresión *“a instancia de la Administración”* se sustituyera por *“por la comisión de una infracción”*, ya que también la retirada del carné, que se produce por el mero incumplimiento sobrevenido de los requisitos que motivaron su concesión, tiene lugar de oficio, por decisión y a iniciativa de la Administración concedente, y, sin embargo, no conlleva el ejercicio de la potestad sancionadora.

La remisión que el art. 4.9 hace al Título IV de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal, es acertada y conforme con el art. 53 RD 1311/2012, si bien ha de precisarse que la LSV contempla el régimen sustantivo de infracciones y sanciones en la materia, pero que las normas de procedimiento se contienen, principalmente, en los arts. 58 y ss de la Ley riojana 4/2005 y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LPAC), y sus disposiciones de desarrollo.

- En la redacción proyectada, la **DT Única** (*“los carnés podrán expedirse con el formato recogido en el Decreto 46/2006, de 30 de junio, hasta el 1 de enero de 2014”*), se cohonestaba con las previsiones de la DT 1ª-3 del RD 1311/2012, pero ha quedado ya superada porque el Decreto no entrará en vigor sino después de esa fecha. Por tal motivo resultaría razonable hacer coincidir la fecha a que se refiere esa Disposición Transitoria con la de entrada en vigor del Decreto, que se producirá *“al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja”*, según prevé la DF 2ª.

- La **Disposición Derogatoria** contiene una errata pues la DT a la que se refiere es la “única” no la “primera”. Igualmente, la **DF Segunda** debería sustituir la expresión “*la presente Orden*”, por “*el presente Decreto*”.

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 de técnica normativa contenidas 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