

En Logroño, a 25 de febrero 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> 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**

**8/14**

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 Inspección Técnica de los Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios 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 31 de mayo 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 31 de mayo 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, de 31 de mayo de 2013.
- Trámite de audiencia conferido a diversas entidades e instituciones: Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, de Ingenieros Técnicos Industriales, de Ingenieros Agrónomos, de Ingenieros Técnicos Agrícolas, Asociación Empresarial para la Protección de las Plantas, Cámara de Comercio de La Rioja, FECOAR, ARAG-ASAJA, Federación de Empresarios de La Rioja, UPA-UGT y UAGR-COAG. La última de éstas formuló alegaciones.

- Informe de 8 de agosto de 2013, de la Sección de Protección de Cultivos, relativo a las alegaciones presentadas al borrador por UAGR-COAG.
- Diligencia del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería actuante, que declara formado el expediente, de 28 de agosto de 2013.
- Segundo borrador del Anteproyecto, de 6 de septiembre de 2013, en el que se incluyen diversas modificaciones sugeridas por UAGR-COAG, en el trámite de audiencia corporativa, y por el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente.
- Memoria inicial, de 24 de octubre de 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, 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 25 de octubre de 2013, del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, de remisión del expediente al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, que emite informe fechado el 6 de noviembre de 2013.
- Informe de la Sección de Protección de Cultivos, de 21 de noviembre de 2013, relativo a las observaciones formuladas por el SOCE, que son parcialmente acogidas y dan lugar a un tercer borrador del Anteproyecto.
- Diligencia de 16 de diciembre de 2013, del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, de remisión del expediente al Servicio Jurídico del Gobierno de La Rioja en la Consejería de Agricultura, que emite informe el 3 de enero de 2014. En él, 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, en lo esencial, informa desfavorablemente, sin perjuicio de diversas observaciones relativas a los arts. 10.2, 12, 13 y 15 del borrador.
- Diligencia de 13 de enero de 2014, 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 23 de enero de 2014, del Servicio de Protección de Cultivos, que –en vista de las observaciones formuladas por los Servicios Jurídicos- introduce diversas modificaciones, dando lugar a un cuarto borrador.
- Memoria justificativa de la tramitación seguida, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de 30 de enero de 2014, 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 fechado el día 5 de febrero de 2014, registrado de entrada en este Consejo el día 12 de febrero de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja para, dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de 13 de febrero de 2014, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

A petición del propio Consejo Consultivo y como documentación complementaria, han quedado incorporados al expediente unos “comentarios” informales, formulados en mayo de 2013, por la Dirección de la Estación de Mecánica Agrícola del Ministerio de Agricultura.

### **Cuarto**

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

## **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 31 de mayo 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) del 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 de 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 31 de mayo 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 justificativa de 31 de mayo 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 31 de mayo 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 relativa al Anteproyecto de Decreto”* de 24 de octubre 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.

La Memoria de 24 de octubre de 2013 señala que *“de la aprobación de esta Orden (sic), no se deriva ningún tipo de gasto”*. Sin embargo, el Decreto proyectado sí parece ser susceptible de generar compromisos económicos, en cuanto prevé la realización de tareas y funciones que requerirán la oportuna financiación. Así, el art. 8 contempla la creación del Registro de Estaciones de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios de La Rioja (en adelante, REITEAF), Registro que cabalmente exigirá una aplicación informática que soporte sus datos y que permita su gestión, el acceso telemático a su contenido (v.gr a los efectos del art. 19.8 del Anteproyecto) y la remisión de datos en formato digital (como prevén el art. 6.3 del RD 1702/2011 y el art. 7.1 del texto proyectado). Así lo hemos venido señalando en supuestos semejantes, por ejemplo en nuestro reciente D.63/13, en relación con el que luego sería Decreto 8/2014, de 7 de febrero, por el que se crea en La Rioja un Registro de centros adheridos al sistema de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

El art. 12.3 del texto proyectado establece que, con carácter previo a la autorización de una Estación de ITEAF, el órgano competente girará visita para la emisión del informe correspondiente, y que *“podrá designar técnicos cualificados o empresas especializadas para la realización de la inspección y la emisión del informe”*. En los casos en que esos *“técnicos cualificados o empresas especializadas”* no constituyan medios propios de la Administración autonómica, será preciso recabar sus servicios a través de los

correspondientes contratos administrativos, que, a su vez, habrán de contar con la necesaria consignación presupuestaria.

En definitiva, la aplicación del Decreto sí puede dar lugar a “*derechos y obligaciones de contenido económico*”, por lo que resultaría aconsejable integrar el expediente tramitado mediante la inclusión en él de la correspondiente Memoria económica, en cuya importancia hemos insistido en numerosos dictámenes (D. 39/09, D. 10/10, D. 13/10, D. 92/10, D. 73/11 y D. 18/12, entre otros), así como la jurisprudencia que, en ocasiones, ha estimado la falta como vicio invalidante de la disposición (cfr. Sentencia 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso administrativo del TSJ de La Rioja).

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor “*las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo*”; añadiendo el art. 40.2 que: “*con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación*”.

### **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 de 24 de octubre de 2013, 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. 15 a 39 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) algunas de las cuales incluso han sido posteriormente acogidas y han dado lugar a la modificación del primer borrador del texto; 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.

Con todo, debemos señalar que el expediente remitido a este Consejo Consultivo no se encuentra completo ya que el Anteproyecto ha sido objeto de “comentarios” por el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente, como se indica en el informe del Servicio de Protección de Cultivos de 6 de septiembre de 2013 (pág 42). Comentarios u observaciones que, sin embargo, no obran incorporados al expediente enviado a este Consejo, por cuyo motivo no podemos pronunciarnos en relación a ellos.

## **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 recabados –y oportunamente emitidos- los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios.

En su informe de 6 de noviembre de 2013, el SOCE, entre otras consideraciones, advierte la inexistencia en la norma proyectada de un “modelo normalizado de solicitud” de autorización y registro en el REITEAF. 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”, petición que 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.

Al respecto, la Consejería tramitadora del procedimiento de elaboración de la disposición general proyectada indica, en su informe de 21 de noviembre de 2013, que - por las razones en él indicadas, encaminadas a facilitar la homogeneidad formal de las solicitudes en todo el territorio nacional- la aprobación de ese modelo normalizado de solicitud se realizará en virtud de una Orden que habrá de aprobarse, en desarrollo del Decreto (Disposición Adicional Primera), con posterioridad a su entrada en vigor.

Este Consejo nada tiene que objetar a tal previsión, si bien nos permitimos recordar la procedencia de que, cuando tal modelo normalizado vaya a ser aprobado, sea previamente remitido al SOCE con el fin de habilitar el puntual ejercicio de sus funciones.

## **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 de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 30 de enero de 2014, 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, que, en lo demás, son sustancialmente ajustados a las previsiones de la Ley 4/2005, se advierte la inexistencia de un estudio económico, 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 aplicación de los productos fitosanitarios se encuentra relacionada con la materia que constituye el substrato de dicho título competencial, toda vez que estos productos se utilizan primordialmente en la producción agrícola y forestal (v. así art. 3.1 RD 1702/2011, de 18 de noviembre, y el art. 3.1 de la norma proyectada).

Igualmente, 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 o D.63/13, 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. 41. 2 b) y 47. 3 c) y d) de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal (LSV), disponen que quienes presten servicios de aplicación de productos fitosanitarios deberán *"disponer de los medios de aplicación adecuados y mantener un régimen de revisiones periódicas del funcionamiento de los mismos"*, a cuyo efecto, los órganos competentes de las Administraciones Públicas designarán, *"como instrumentos de apoyo a la realización de los controles que deban realizar"*, de un lado *"centros de inspección técnica de los medios de aplicación, oficiales u oficialmente reconocidos, que sean apropiados para las revisiones periódicas contempladas"* en el art. 41.2 b), y de otro *"centros o estaciones de ensayo de los medios de aplicación y demás elementos o equipos, oficiales u oficialmente reconocidos, que sean apropiados para realizar las pruebas y ensayos necesarios a los efectos previstos en esta Ley"*.

En desarrollo de los citados preceptos de la LSV, el Estado dictó el RD 1702/2011, de 18 de noviembre (vigente desde el 10 de diciembre de 2011), que regula las Inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios.

En lo que afecta a la materia regulada por el Anteproyecto examinado, este Real Decreto delimita qué equipos y máquinas habrán de ser objeto de inspección (art. 3), prevé la creación por las Comunidades Autónomas de un censo de equipos a inspeccionar (art. 4), determina con qué periodicidad han de producirse las inspecciones y en virtud de qué criterios de prioridad (art. 5), señala que las Comunidades Autónomas han de designar un órgano competente, que será “*responsable del control y aplicación del programa de inspecciones que se lleven a cabo en su ámbito territorial*” y del envío anual de información relativa al censo de equipos y al programa de inspecciones (art. 6), establece quiénes puedan ser titulares de las estaciones de inspección, así como el personal y el equipamiento del que han de disponer (arts. 7 a 9) y regula la realización de las inspecciones de equipos y sus posibles resultados (arts. 11 y 12).

Ha de notarse que, tanto la LSV (DF 1ª), como el RD 1702/2011 que la desarrolla (DF 3ª), 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 1702/2011, éste establece un mínimo común normativo para todo el territorio nacional, pero deja 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 1702/2011 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 RD 1702/2011, además de desarrollar la Ley 43/2002, transpone –y así lo explicitan su art. 1.1 y su DF 1ª- el art. 8º y el Anexo II 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. Directiva que, a su vez, trae causa de los artículos 2 y 7 de la Decisión nº 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el

Sexto Programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente, con arreglo a los cuales *“debe establecerse un marco jurídico común para conseguir el uso sostenible de los plaguicidas, teniendo en cuenta los enfoques cautelares y preventivo”* (consideración 1ª de la Directiva 2009/128).

La Directiva 2009/128 inspira directamente el contenido del RD 1702/2011 en cuanto que establece para todos los Estados miembros un marco normativo homogéneo en materia de inspección de equipos de aplicación de productos fitosanitarios, obligando a todos ellos a velar porque estos equipos sean objeto de inspección con una periodicidad de, al menos cada cinco años, hasta 2020, y de, al menos cada tres, desde esa fecha (art. 8.1); y de modo tal que todos los equipos sean examinados antes del 14 de diciembre de 2016 y que los equipos nuevos sean inspeccionados, al menos, en los cinco primeros años desde la adquisición (arts. 8.1 y 8.2). Previa evaluación del riesgo para la salud humana y para el medio ambiente, los Estados miembros podrán alterar, bajo ciertas condiciones, el calendario de inspecciones de algunos tipos de equipos (art. 8.3). Los Estados miembros están obligados a designar *“los organismos encargados de aplicar los sistemas de inspección”* e informarán a la Comisión al respecto, así como a establecer *“sistemas de certificación destinados a permitir la verificación de las inspecciones...”*.

4. La Exposición de Motivos de la LSV –en línea con las consideraciones preliminares de la Directiva 2009/128- 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”*.

En términos coherentes, la parte expositiva del RD 1702/2011 indica que:

*Una correcta aplicación de productos fitosanitarios requiere una distribución homogénea del producto, y que esté de acuerdo con las dosis autorizadas y recomendadas, al objeto de evitar efectos nocivos o perjudiciales en la salud humana y el medio ambiente. Una deficiente regulación de los equipos o máquinas de aplicación puede dar lugar a distribuciones anómalas y la presencia de desperfectos, averías o desajustes puede originar fugas o vertidos de producto en lugares inadecuados (...) Para dar cumplimiento y desarrollar lo señalado por la citada Ley 43/2002, de 20 de noviembre, así como para incorporar lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 2009/128/CE y en su Anexo II, y con ello lograr que los riesgos derivados de la aplicación y del estado de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios sean los mínimos, resulta necesario establecer los*

*controles oficiales para la verificación del cumplimiento de los requisitos sobre mantenimiento y puesta a punto de estos equipos, la normativa básica en materia de inspección, y las normas necesarias de coordinación con las Comunidades Autónomas. Considerando que existen razones imperiosas de interés general, tales como la protección del medio ambiente, en concurrencia con la de la salud y la de la protección de los usuarios de los equipos, se establece un régimen de autorización para las estaciones que realicen las inspecciones técnicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios”.*

Y, en el mismo 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 1702/2011, 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”*).

En este ámbito, destaca la previsión de que la autorización de las estaciones de Inspección Técnica de Equipos de aplicación de productos fitosanitarios, cuyo otorgamiento corresponde a las Comunidades Autónomas, *“tendrá validez en todo el territorio nacional”* (art. 7.1 RD 1702/2011), previsión que, por lo demás, es coherente con el principio de eficacia en todo el territorio nacional que anima los arts. 6 y 19 y ss de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En particular, de acuerdo con el art. 20.1 a), tendrán eficacia en todo el territorio nacional *“los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio” que consistan en “autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio”*.

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

## Cuarto

### Observaciones al Anteproyecto de Decreto

Como ya hemos señalado anteriormente, el Anteproyecto de Decreto sometido a dictamen viene a desarrollar la normativa básica estatal y, en particular, el RD 1702/2011. La norma examinada satisface las finalidades previstas por el reglamento estatal por cuanto, además de designar al órgano competente al que se refiere el art. 6 de éste, dispone la existencia de un censo de equipos de aplicación de productos fitosanitarios, crea el Registro autonómico de estaciones de Inspección de estos equipos (REITEAF), concreta el procedimiento para la autorización e inscripción en él de tales estaciones de inspección, así como las causas y procedimientos de revocación de las autorizaciones; prevé la existencia de un programa de inspecciones, y disciplina la forma de realización de las inspecciones, así como las actuaciones administrativas a observar con sus resultados.

En la medida en que el texto sometido a nuestra consideración es respetuoso con el marco normativo en el que se desenvuelve, debe juzgarse favorablemente, sin perjuicio de las consideraciones que se realizan a continuación en relación con algunos preceptos del mismo:

**1º.-** 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.

**2º.-** El **artículo 3.1** señala cuáles son los equipos de aplicación de productos fitosanitarios que están sujetos a inspección. Lo hace remitiéndose en bloque al ámbito ya contemplado por los arts. 3.1 y 3.2 del RD 1702/2011, (*“están incluidos dentro del ámbito de aplicación de este Decreto, todos los equipos a que se refiere el art. 3.1 del Real Decreto 1702/2011...”*), por lo que no resulta necesario explicar cuál sea ese ámbito. De este modo, el inciso *“esto es, todos los equipos móviles...”* resulta superfluo e incluso podría dar lugar a diferencias terminológicas y a distorsiones en la interpretación y aplicación de las normas estatal y autonómica.

**3º.-** En iguales términos, el **artículo 3.2** excluye de la obligatoriedad de la inspección a *“todos los equipos de tracción manual... con depósitos de capacidad inferior a 100 litros”* Si, como parece, se pretende excluir de inspección los *“pulverizadores de mochila”* y los *“pulverizadores de arrastre manual (carretilla) con depósito de hasta 100 litros”* (tal como prevé y permite el art. 3.2 RD 1702/2011) resulta preferible no modificar la denominación contenida en la norma estatal, a fin de evitar dudas de interpretación.

El art. 3.2 del RD 1702/2011 también excluye de inspección a “*otros equipos móviles o estáticos no contemplados anteriormente*”. La norma autonómica no cita esta categoría residual de equipos ni para excluirlos ni para incluirlos entre los sometidos a inspección, aspecto sobre el que llamamos la atención por si se tratara de una omisión no querida. Por el contrario, si la ausencia se debe a la voluntad de que tales equipos queden sometidos a inspección (y, por tanto, fuera de la exclusión habilitada por el art. 3.2 RD 1702/2011), tal opción resultaría válida a tenor del art. 3.3 del reglamento estatal, que permite a las Comunidades Autónomas –previa evaluación del riesgo para la salud humana y el medio ambiente- sujetar a inspección a algunos de los tipos de equipos que - conforme al art. 3.2 y a salvo de previsión autonómica en contrario- quedarían exonerados de ella.

**4°.-** El **art. 6.1**, que establece la información que ha de recoger el censo de equipos, debería completarse con una mención relativa a la fecha de adquisición, en los equipos móviles, como hace ver en sus “comentarios” el Ministerio de Agricultura y Medio ambiente. Tal inclusión resulta oportuna en cuanto que los párrafos 3º y 4º del art. 15 del Anteproyecto –en plena armonía con el art. 5 del RD 1702/2011- obligan a pasar inspección a los equipos, también a los móviles, en un calendario que se fija en función de la fecha de su adquisición.

**5°.-** El art. 7.1 del RD 1702/2011 establece que las estaciones de ITEAF habrán de estar “*autorizadas en todos los casos por el órgano competente de la comunidad autónoma del territorio donde estén radicadas y donde ejerzan su actividad. La autorización de las ITEAF tendrá validez en todo el territorio nacional...*”.

Como se ve, el art. 7.1 del Reglamento estatal parece prever una doble autorización (donde estén radicadas y donde ejerzan su actividad) y, al mismo tiempo, proclama que la autorización de las Estaciones de ITEAF acordada por el órgano competente del territorio donde radique “*tendrá validez en todo el territorio nacional*”; precisión ésta, como indicamos anteriormente, coherente con los principios que inspiran la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Este precepto encuentra su desarrollo en los **artículos 9, 10.1 y 12.8** del Anteproyecto, que prevén dos supuestos: i) el de las Estaciones de ITEAF cuyos titulares tengan su domicilio social en La Rioja, cuya autorización corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja y que serán inscritas en su REITAF (art. 9); y ii) el de las Estaciones cuyos titulares estén radicados en otra Comunidad Autónoma y “*estén interesadas en operar en La Rioja*”. (art. 12.8), las cuales habrán de estar, en todo caso, autorizadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde estén radicadas (regla que resulta del art. 7.1 RD 1702/2011 y del art. 10.1 *in fine* del Anteproyecto).

La solución adoptada por Anteproyecto para este segundo supuesto (art. 12.8) es coherente con el art. 7.1 de la norma estatal y resulta razonable pues, en tales casos, la Estación radicada fuera de la Comunidad Autónoma habrá de ser inscrita, sí, en el REITEAF de La Rioja, donde va a ejercer su actividad; pero tal inscripción se sujeta al cumplimiento de requisitos formales mínimos: la solicitud del interesado y la mera acreditación de la vigencia de la inscripción en el REITEAF de la Comunidad Autónoma de origen, así como la declaración responsable de la incompatibilidad a que se refiere el art. 10.2 del Anteproyecto, vigente para todas las entidades que operen en La Rioja.

Resultaría, sin embargo, preferible precisar –el art. 12.8 no lo hace– que el órgano administrativo al que ha de dirigirse la solicitud es el órgano competente al que se refieren los arts. 4, 12.2 y 12.4 del Anteproyecto.

**6°.- El artículo 10.2** establece que las empresas dedicadas a la fabricación de equipos de productos fitosanitarios no podrán tener participación en las Estaciones de ITEAF de La Rioja. Tal previsión es ajustada al contenido del art. 7.2 del RD 1720/2011, que establece, como regla general, esa misma incompatibilidad entre ambas actividades. Como excepción, y *“solamente... cuando el órgano competente... estime que el número de ITEAF existente en su territorio es insuficiente para la realización de las inspecciones previstas...”*, la Comunidad Autónoma puede autorizar esa compatibilidad.

De esta suerte (y en relación con lo razonado por el informe de los Servicios Jurídicos de 3 de enero de 2014), la norma proyectada no introduce ex novo ninguna restricción al libre establecimiento de servicios que haya de justificarse. El texto proyectado se mueve dentro del marco prefijado ya por el RD 1702/2011 –que es el que, al transponer la Directiva comunitaria 2009/128, establece esa incompatibilidad– y lo que se hubiera debido de motivar específicamente en la elaboración del Decreto autonómico es, precisamente, la autorización de la compatibilidad entre ambas actividades que, en la normativa estatal se contempla como excepción y no como regla general.

**7°.- El art. 11.7** establece, sin excepción alguna, que los titulares de Estaciones de ITEAF deberán suscribir *“una póliza de responsabilidad civil, aval u otras garantías financieras que cubran los riesgos de su responsabilidad respecto a daños ambientales, materiales y personales a terceros...”*.

Por el contrario, el art. 7.3 del RD 1702/2011 excluye de esta obligación a las Administraciones públicas autonómicas, cuando éstas sean las titulares de las EITEAF. Esa exclusión halla su justificación en el principio de solvencia universal que se predica de las Administraciones públicas, del que se hacen eco otros sectores del ordenamiento jurídico (v gr, arts. 84.5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso administrativa; y 12, de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al

Estado y demás Instituciones Públicas), y señaladamente nuestro propio Estatuto de Autonomía (art.31.3 EAR'99).

El reglamento estatal dispone que las Administraciones públicas no estarán obligadas a suscribir garantía, pero no impide que la suscriban, por lo que el texto proyectado –más aun en cuanto limita sus efectos a la propia Administración Autonómica riojana- es respetuoso con el RD 1702/2011, si bien se pone de manifiesto al Centro directivo promotor de la disposición que también sería válido excluir a la Comunidad Autónoma, en caso de que sea titular de EITEAF, del deber de suscribir seguros u otras formas de garantía frente a terceros.

8º.- El **artículo 12.2** enumera los lugares en los que podrán ser presentadas, por los titulares de las estaciones de ITEAF, las solicitudes de autorización de inscripción de éstas en el TEITEAF.

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 como a través de 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.

El precepto citado indica 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 artículo, 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.

**9°.-** En cuanto a la revocación de las autorizaciones de las Estaciones de ITEAF, ésta puede tener lugar por dos motivos.

De una parte, por el mero incumplimiento sobrevenido de los requisitos que motivaron su otorgamiento, revocación que se acuerda de oficio, por decisión y a iniciativa de la Administración concedente, y que, sin embargo, no conlleva el ejercicio de la potestad sancionadora. Es la regulada por el **artículo 12.5** del Anteproyecto, en coherencia, por lo demás, con el art. 65.a) de la Ley 43/2002, de Sanidad Vegetal.

Pero también por la comisión de una infracción. Es a lo que parece referirse el **artículo 21** del Anteproyecto –que exige la “*previa tramitación de un procedimiento sancionador*”- en relación con el art. 20.2, que, a su vez, se remite a la Ley de Sanidad Vegetal, cuyo art. 60.2, contempla como sanción accesoria la extinción de autorizaciones. Por ello, resultaría más preciso que el art. 21 no se refiriera genéricamente a los supuestos en que se constaten “*incumplimientos o irregularidades*” (lo que también incluye el mero incumplimiento sobrevenido de requisitos), sino, más específicamente, a aquellos casos en los que se constate la comisión de una infracción.

Al respecto, la remisión que el **20.2** hace a “la normativa en materia de sanidad vegetal”, es acertada, si bien ha de recordarse 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.

El **art. 22 (pf primero)**, que habilita la adopción de la suspensión cautelar de la actividad, resultaría de aplicación –como resulta de su tenor- tanto a los procedimientos sancionadores como a aquellos que se tramiten por incumplimiento de requisitos. Véase en este punto que esta medida cautelar está prevista por el art. 48 f) de la Ley de Sanidad Vegetal, ubicado en el Capítulo I del Título IV (Inspección y Control) y no en los Capítulos II y III relativos a infracciones y sanciones; y que, a su vez, el ya citado art. 65 a) LSV prevé también como medida definitiva la revocación no sancionadora de la autorización por incumplimiento de requisitos.

**10°.-** La **Disposición Transitoria Segunda** determina que los equipos previstos en el art. 5.4 del Decreto que tengan la obligación de inscribirse en el censo “*dispondrán del plazo de un año a partir de la fecha de publicación del presente Decreto, para darse de alta en el censo*”. El art. 4.2 RD 1702/2011 previó que el censo estuviera disponible “*en cada Comunidad Autónoma, en el plazo de seis meses desde la fecha de publicación del presente Real Decreto*”, esto es, el 9 de junio de 2012. En La Rioja, el cumplimiento de ese plazo ya no resulta posible, pero, en cualquier caso, sería más coherente con el espíritu y finalidad del precepto estatal que el periodo de un año que contempla la DT 2ª del Anteproyecto se reduzca a seis meses.

## **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. 4, 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