

En Logroño, a 28 de julio 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. Enrique de la Iglesia Palacios y D. José Luis Jiménez Losantos, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

36/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 60/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el registro de explotaciones agrarias de la CAR.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería consultante, por la que se acuerda iniciar la tramitación de una disposición de carácter general, de fecha 20 de mayo de 2014.
- Borrador del proyecto de la disposición.
- Acuses de recibo acreditativos del trámite de audiencia corporativa, con las alegaciones presentadas por la Unión de Agricultores y Ganaderos de La Rioja.
- Diligencia de formación de expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 16 de junio de 2014.
- Memoria justificativa del Anteproyecto, que no aparece fechada.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 9 de julio de 2014.
- Nuevo borrador de la disposición proyectada

-Nueva Memoria, de la Secretaría General Técnica, de fecha 11 de julio de 2014.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 15 de julio de 2014, registrado de entrada en este Consejo el 18 de julio de 2014, 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 21 de julio de 2014, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 de 24 de enero,

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, la misma podría encuadrarse dentro de la facultad de la Comunidad Autónoma para autoorganizarse, constituyendo, por lo tanto, un supuesto de disposición de carácter

meramente organizativo, pero, en rigor, visto el contenido jurídico del Anteproyecto y las consecuencias también jurídicas que comporta para ante terceros, hemos de considerar que el Anteproyecto se ampara en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía, tal y como establece el art. 8.1.19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Concretamente, puede reputarse que el Anteproyecto desarrolla y posibilita las previsiones contenidas en la Ley estatal 11/1995, de Modernización de explotaciones agrarias, la cual le presta cobertura.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora 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 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 su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 d junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

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 por el Secretario General Técnico de la Consejería de conformidad con lo establecido en los artículos 7.1.3 y 7.1.4. del Decreto 42/2012, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

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”. El citado acuerdo, cumple de manera adecuada con el requisito legal.

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, la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración viene a cumplir con el requisito de la citada Memoria, por lo que el trámite está cumplido de manera adecuada.

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 Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

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

En el expediente, consta el acuerdo de formación de expediente, de fecha 16 de junio de 2014, que va acompañada de una primera Memoria, tras haber sometido el expediente al trámite de audiencia corporativa.

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: i) cuando lo exija una norma con rango de Ley y ii) 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”.

El Anteproyecto de disposición ha sido remitido a diversas organizaciones sindicales, empresariales, y de productores; si bien, hemos de reiterar que dicho trámite ha de haber concluido cuando se declare formado el expediente.

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, consta únicamente el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. La falta de informe del SOCE se justifica en el expediente de la siguiente manera:

“Sin embargo, el artículo 4.2.b) del citado Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos, con relación a los mecanismos para dar cumplimiento a los objetivos de dicho Servicio, establece un sistema alternativo de actuación, consistente en: “Mecanismos alternativos de supervisión. Se establecerán mecanismos de supervisión alternativos en aquellos supuestos que se determinen mediante resolución motivada del titular de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local y publicada en el Boletín Oficial de La Rioja. Para la determinación de los supuestos en que proceden estos mecanismos de supervisión alternativos, se estará a la existencia de sistemas normativos o instrumentos de calidad que, actuando sobre el procedimiento a regular, permitan alcanzar los objetivos fijados en el apartado 1 de este artículo. La resolución deberá hacer referencia a estos mecanismos alternativos de tal manera que se dé satisfacción al cumplimiento de los objetivos previstos en el apartado 1 de este artículo”.

En este sentido, debemos acudir al apartado tercero de la Resolución de 12 de diciembre de 2007, del Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, por la que se desarrolla lo dispuesto en el artículo 4.2 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismo Autónomos, que ha sido modificada por Resolución de 27 de febrero de 2009, que excluye de “del informe preceptivo y previo del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, regulado en el artículo 4.2.a) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, aquellas normas reguladoras de procedimientos administrativos que dicten las unidades y centros del Gobierno de La Rioja, reconocidas con Certificados a la Excelencia en los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja. La exclusión tendrá efectos desde la publicación en el BOR de la Resolución de Concesión de Certificados a la

Excelencia en los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y se mantendrá mientras las unidades y centros sigan siendo poseedoras de dichos Certificados de Excelencia”.

Así pues, dado que el Servicio de Estadística, como unidad administrativa que promueve la aprobación de esta norma, cuenta con un Certificado de Bronce a la Excelencia en los Servicios Públicos, en virtud de la Resolución nº 1751, de 1 de diciembre de 2011, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda (BOR nº 157, de 9 de diciembre de 2011), esta Secretaría General Técnica considera que no resulta preceptivo solicitar informa del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación”.

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

En el expediente sometido a nuestra consideración, este último trámite se encuentra cumplido de manera adecuada, sin perjuicio de lo antes advertido respecto a la cadencia temporal del trámite de audiencia.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

Como ya hemos indicado, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular un Registro de Explotaciones Agrarias es subsumible, no sólo en la potestad de autoorganización de la propia Administración (art. 26.1 EAR'99), sino también en la mención contenida en el art. 8.1.19 EAR'99, que le atribuye competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería e industria, pudiendo igualmente estimar que el

Anteproyecto trae causa de la precitada Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las explotaciones agrarias, en cuanto arbitra las medidas necesarias para la constatación de dichas explotaciones en el ámbito territorial de La Rioja.

Cuarto

El Anteproyecto de disposición unicamente añade un nuevo apartado d) en el artículo 8.2 con el siguiente contenido: *Documento que acredite la formalización de un contrato de comodato o la cesión en precario de las parcelas agrícolas.*

Lo anterior es perfectamente compatible con lo señalado en el artículo 2.a, que define la explotación agraria como el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular, con independencia de si el regimen de tenencia es en propiedad, arrendamiento u otro título jurídico que habilite para el ejercicio de la actividad agraria; siendo el precario un caso que habilita el ejercicio de la actividad agraria. Por ello, no compartimos el tenor de la alegación formulada por la UAGR en el sentido de considerar que la cesión en precario no se incluye en ninguna normativa existente en el Estado, y que solamente tiene razón de ser cuando el propietario reclama el bien a los solos efectos judiciales.

Es cierto que el precario es una creación jurisprudencial, no recogida expresamente en la ley, que se identifica con la situación en la que una persona tiene la posesión de una cosa sin ser su dueño, tolerando el propietario esa situación posesoria, pero sin otorgar al poseedor ningún derecho sobre la cosa. Por lo tanto, en principio no se considera que el recurso a esta figura vaya a utilizarse para burlar la aplicación de la normativa vigente en cada momento sobre arrendamientos rústicos. Además, no menos cierto es que el precarista percibe los frutos de la explotación y por tanto ha de constar en el Registro correspondiente, cuando, como prevé el Anteproyecto se presente el documento acreditativo de la cesión en precario de las parcelas correspondientes o la formalización de un contrato de comodato.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho.

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