

En Logroño, a 27 de junio de 2016, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**21/16**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Salud, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se prorroga la validez de los carnés, niveles básico y cualificado, para la manipulación/aplicación de plaguicidas para uso ambiental y en la industria alimentaria y se deroga el Decreto 13/1998, de 13 de febrero, por el que se regula la homologación de cursos y la obtención de los carnés de manipuladores-aplicadores de plaguicidas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, de 18 de abril de 2016.
- Memoria justificativa del Anteproyecto.
- Primer borrador del Anteproyecto.
- Segundo borrador del Anteproyecto.
- Resolución de formación del expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, de 21 de abril de 2016.
- Peticiones de informe a los órganos que pueden verse afectados por el futuro Decreto
- Informes emitidos por los organismos afectados.
- Trámite de audiencia a entidades interesadas en el mismo.
- Petición de informe e informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) de la Consejería de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja.
- Informe de tramitación del Servicio de Asesoramiento y Elaboración Normativa de la Consejería de

- Salud del Gobierno de La Rioja, de 23 de mayo de 2016.
- Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 7 de junio de 2016.
  - Memoria del procedimiento y texto final, para su dictamen por el Consejo Consultivo de La Rioja, de 8 de junio de 2016.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 13 de junio de 2016 y registrado de entrada en este Consejo el 14 de junio de 2016, la Excm. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 16 de junio de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, 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**

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*”. De igual modo lo expresa el artículo 12.c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, nos encontramos ante un Anteproyecto de Decreto que se dicta en desarrollo del Real Decreto 830/2010, de 25 de junio, por el que se establece la normativa reguladora de la capacitación para realizar tratamientos con biocidas; y, en concreto, en uso de la facultad que prevé su DT1ª, 3.a), para atribuir a las Comunidades Autónomas la adopción de las disposiciones oportunas a fin de, en su caso, prorrogar la validez de los actuales carnés, niveles básico y cualificado, hasta el momento homologados para uso ambiental y en la industria alimentaria, ante la inminente expiración del período transitorio de 6 años de prórroga establecido en la DT1ª, 1, del indicado Real Decreto.

Según afirma la Resolución de inicio, la Comisión de Salud Pública, en sesión ordinaria celebrada el día 15 de febrero de 2016, ha decidido que la posibilidad de prórroga, más allá del período transitorio, de la validez de los referidos carnés, abarque un máximo de 4 años.

Por otro lado, es objeto de la norma proyectada, la derogación del Decreto autonómico 13/1998, de 13 de febrero, por el que se reguló la homologación de cursos y la obtención de los carnés de manipuladores-aplicadores de plaguicidas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, dado que, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 830/2010, la normativa vigente en la materia se centraba en la Orden del Ministerio de la Presidencia de 8 de marzo de 1994, la cual quedó sin vigencia en virtud de lo preceptuado en la Disposición Derogatoria Única del indicado Real Decreto.

Además, según indica la Resolución de inicio, las previsiones que se contienen en el Decreto Autonómico aún vigente a día de hoy, *“de facto, han quedado inaplicables, ya que no se van a autorizar nuevas ediciones de cursos para la obtención del carné de manipulador-aplicador de plaguicidas de uso en salud pública, y ello como quiera que las previsiones de dicha norma han quedado obsoletas e inoperantes, puesto que, tras la publicación del Real Decreto 830/2010, de 25 de junio, la formación sobre estas cuestiones se centra en la acreditación de las cualificaciones profesionales a través del reconocimiento de los títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad”*.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, 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**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada**

El artículo 148.1.21ª de la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de sanidad e higiene. El título competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja viene dado por lo dispuesto en el art. 9.5 de su Estatuto de Autonomía, que atribuye a esta Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene, en el marco de la legislación básica del Estado.

Asimismo, tal y como ha quedado señalado en el ordinal anterior, la DT1ª 3, a), del Real Decreto 830/2010, de 25 de junio, por el que se establece la normativa reguladora de la capacitación para realizar tratamientos con biocidas, faculta a las Comunidades Autónomas para adoptar las disposiciones oportunas al objeto de *“paliar los eventuales problemas que pudieran ocasionar en el mercado de trabajo, la carencia de los profesionales que son objeto de regulación en este Real Decreto, mediante alguna de las siguientes medidas de carácter excepcional: a) prorrogar la validez, por un período de tiempo determinado, de los actuales carnés más allá de la finalización del período transitorio; b) autorizar nuevas ediciones de cursos”*.

En base a lo expuesto, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición dictaminada, así como su necesaria cobertura legal.

## **Tercero**

### **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 de 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 en fecha 18 de abril de 2016 por la Secretaria General Técnica de la Consejería, por sustitución de la Directora General de Salud Pública y Consumo, prevista en la Resolución de la Consejera de Salud de 31 de julio de 2015.

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 Resolución que nos ocupa cumple, a nuestro juicio, el requisito legal, ya que, consignando el marco normativo estatal y autonómico en los que se asienta el proyecto de Decreto, las situaciones jurídica y fáctica existentes en la actualidad sobre la materia regulada, con mención al Acuerdo adoptado por la Comisión de Salud Pública en sesión ordinaria celebrada el día 15 de febrero de 2016, deja bien sentado que el objeto de la norma proyectada es la prórroga la validez de los carnés, niveles básico y cualificado, para la manipulación-aplicación de plaguicidas para uso ambiental y en la industria alimentaria, y la derogación del Decreto 13/1998, de 13 de febrero, por el que se regula la homologación de cursos y la obtención de los carnés de manipuladores-aplicadores de plaguicidas en la Comunidad Autónoma de La Rioja

En cuanto a la competencia ejercida, la Resolución de inicio invoca el art. 7.1.4.j) del Decreto 24/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud 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, que atribuye a las Direcciones Generales *“la resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General”*, recayendo la que se analiza en la Dirección General de Salud Pública y Consumo, de conformidad con lo previsto en el art. 7.2.3.k), l) y m) del mencionado Decreto. La propia Resolución designa, como responsable de instruir el procedimiento, al Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental adscrito a la citada Dirección General.

## **2. Elaboración del borrador inicial.**

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

*“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles 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 la Memoria justificativa emitida por las Consejería de Salud, junto con dos borradores del texto de la disposición proyectada.

## **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”.*

En el expediente, consta la Resolución de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 21 de abril de 2016.

#### **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, el Anteproyecto se ha sometido a este trámite, mediante la solicitud de alegaciones al Anteproyecto a la Federación de Empresarios de La Rioja, Asociación Nacional de Empresas de Sanidad Ambiental (ANECPLA), así como a los siguientes Centros formadores: Consultoría y Mercadotecnia, S.L., J.I.G. Consulting, S.L., Integrare, S.T.I., Iteralia, Arip Calidad, S.L. y Laboratorios Lac, sin que se recibiera aportación alguna.

#### **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”.*

Se solicitaron informes internos a los siguientes órganos: Dirección General de Empleo, Dirección General de Calidad Ambiental y Agua, Dirección General de Agricultura y Ganadería y Dirección General de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio, siendo contestados todos ellos sin efectuar ninguna objeción al texto.

Con fecha 22 de abril de 2016, se somete la norma proyectada a informe del SOCE, siendo emitido, el día 27 de abril de 2016, con la única observación de que, en el trámite de solicitud de informes, no se ha recabado el correspondiente a la Dirección General de Educación.

Acogiendo dicha observación, se solicita informe a la Dirección General de Educación, que contesta el día 5 de mayo de 2016 en sentido favorable.

En el expediente, consta el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 7 de junio de 2016.

## **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, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 8 de junio de 2016, en la que se viene a dar cumplimiento al citado trámite.

#### **Cuarto**

#### **Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto reglamentario**

El Anteproyecto de disposición se limita a prorrogar la validez de los carnés, niveles básico y cualificado, para la manipulación-aplicación de plaguicidas para uso ambiental y en la industria alimentaria, y a derogar el Decreto 13/1998, de 13 de febrero, por el que se regula la homologación de cursos y la obtención de los carnés de manipuladores-aplicadores de plaguicidas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Consta de un Preámbulo, en el que se exponen detalladamente los motivos y justificación por los que se hace necesario el dictado de la norma; un Artículo Único, por el que se prorroga hasta el 15 de julio de 2020 la validez de todos los carnés, niveles básico y cualificado, que hayan sido expedidos por la Comunidad Autónoma de La Rioja con arreglo a los cursos, homologados por ésta, para la manipulación/aplicación de uso ambiental y en la industria alimentaria y que sean válidos de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 830/2010, de 25 de junio, por el que se establecen la normativa sobre la capacitación para realizar tratamientos con biocidas; una Disposición derogatoria, por la que se deja sin efecto del Decreto 13/1998, de 13 de febrero, y una Disposición Final sobre la entrada en vigor del Decreto, sin que, en cuanto a su contenido, sea preciso efectuar ninguna consideración de carácter jurídico.

#### **CONCLUSIÓN**

#### **Única**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y ésta es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero