

En Logroño, a 15 de septiembre 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 Prusén de Blas, 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

28/16

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el sistema de asesoramiento a las explotaciones agrarias del Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2014-2020*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

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

-Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general, de 15 de mayo de 2016, del Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural.

-Primer borrador, de esa misma fecha.

-Correo electrónico dirigido el 13 de mayo de 2016 por la Dirección General de Desarrollo Rural a varias organizaciones agrarias a las que se remite el borrador de Decreto y se les confiere un plazo de 10 días para ser oídas en trámite de audiencia. No constan incluidas en el expediente las alegaciones de estas entidades.

-Memoria justificativa, de 16 de mayo de 2016, del Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, que contiene los siguientes apartados: “*Necesidad de aprobación de la norma e incidencia en el marco normativo en el que se inserta*”, “*Tabla de vigencias y disposiciones afectadas*”, “*Estructura y contenido*”, “*Financiación*” y “*Trámites seguidos en la elaboración del borrador de Orden*” (sic).

-Diligencia, del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería actuante, que declara formado el expediente, de 17 de mayo de 2016.

-Memoria inicial, del mismo órgano, de 18 de mayo de 2016.

-Segundo borrador, sin fecha.

-Oficio, de 18 de mayo de 2016, por el que la Secretaría General Técnica recaba el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE), que lo emite el 3 de junio de 2016.

-Informe de 6 de junio de 2016 del Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, relativo a las alegaciones formuladas por las entidades oídas en trámite de audiencia corporativa. Estas alegaciones son acogidas parcialmente, dando lugar a un tercer borrador del texto, sin fecha.

-Del mismo órgano, informe de 7 de junio de 2016, que analiza las observaciones formuladas por el SOCE, que propician un cuarto borrador del Anteproyecto.

-Petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 7 de junio de 2016.

-Informe del Servicio Jurídico, de 28 de junio de 2016, que realiza diversas “*Consideraciones generales sobre el Anteproyecto*” (competencia de la Comunidad Autónoma, desarrollo normativo, tramitación del Anteproyecto y contenido de la modificación) y alcanza unas conclusiones, sustancialmente favorables al texto.

-Quinto borrador del texto, que incorpora las modificaciones sugeridas por los Servicios Jurídicos.

-Memoria final, de la Secretaría General Técnica, de 30 de junio de 2016, con el siguiente contenido: Marco normativo y justificación de la oportunidad de la aprobación del Anteproyecto de Decreto; Estructura y contenido; Disposiciones afectadas y tabla de vigencias; Estudio económico; y Trámites, seguidos y a seguir, para su aprobación.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 8 de julio de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el 11 de julio de 2016, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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 11 de julio 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.

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.

Si ello es así, *a fortiori*, también resulta preceptivo el dictamen de este Órgano Consultivo -y con él hacer efectiva la función de garantía que desempeña su intervención- cuando la disposición general cuya aprobación se pretende se dicta en desarrollo o ejecución de normas del Derecho Comunitario, ordenamiento jurídico que incluso goza de primacía respecto del nacional, debiendo recordarse al respecto que, conforme al art. 1.1 de nuestra Ley reguladora, el Consejo Consultivo es el *“órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Por ello, nuestra normativa reguladora recoge esta competencia ya que el art. 12 (*Dictámenes preceptivos*) de nuestro precitado Reglamento establece que *“con carácter general, el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja será preceptivo cuando, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la legislación aplicable (siempre que tenga rango de Ley, según requieren los arts. 2.2 y 11, j) de la Ley 3/2001 antes citada) lo requiera del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma”*. Pues bien, la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, establece que *“el Consejo de Estado deberá ser consultado sobre las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho Comunitario Europeo, de conformidad y en los términos establecidos en su propia Ley Orgánica”*; y el art. 22.Dos de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, atribuye a su Comisión Permanente la función de intervenir preceptivamente en los procedimientos de elaboración de *“disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de Tratados, Convenios o Acuerdos internacionales o del Derecho Comunitario Europeo”*.

Por tanto, nuestro dictamen es, en este caso, preceptivo.

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”*.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

1. 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 las mismas, 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 STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo.

2. 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.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 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 13 de mayo de 2016, por el Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, órgano competente de conformidad con los arts. 7.1.4.g) y 7.2.3 h) del Decreto 28/2015, de 21 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 art. 7.1.4.g) atribuye a las Direcciones Generales competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, el art. 7.2.4, letras f), g) y h); en concreto, ésta última atribuye a esa Dirección General la “h)

La gestión de ayudas de desarrollo rural que no corresponda a otros órganos de la Comunidad Autónoma por razón de la materia”.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 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 de 13 de mayo de 2016 resulta conforme a la previsión legal, salvo en los aspectos atinentes al *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. Este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención es referible tanto a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la Comunidad Autónoma desde el punto de vista material (D.98/10 o D.63/13); cuestiones que, en este caso, la Resolución de inicio no aborda de modo expreso.

En particular, la competencia de la Comunidad Autónoma constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece razonable –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.

Con todo, las omisiones señaladas carecen de eficacia invalidante del procedimiento tramitado. En efecto, la Comunidad Autónoma tiene competencia para regular la materia al amparo del art. 8.1.19 EAR`99, como bien advierten los Servicios Jurídicos en su informe de 28 de junio de 2016. De otra parte, el órgano que dicta la Resolución iniciadora del procedimiento reglamentario tiene también competencia administrativa, según hemos señalado.

B) 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 viene acompañada de una Memoria inicial, de 16 de mayo de 2016, que satisface razonablemente las exigencias del precepto citado.

Sin embargo, debe indicarse que, en su estudio económico, se limita a afirmar que *“el coste financiero de la Orden (sic) vendrá determinado por las cantidades que anualmente se dispongan para estos fines en los presupuestos de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente que, a su vez, estarán reflejadas en las fichas financieras del Programa de Desarrollo Rural”.*

En un momento posterior del procedimiento reglamentario, la Memoria final, de 7 de julio de 2016, de la Secretaría General Técnica, especifica que *“las ayudas previstas en este Decreto serán cofinanciadas por la Unión Europea, el Ministerio de Agricultura y la Consejería Competente en materia de desarrollo rural”*, indicando a continuación las cantidades cuya financiación asume la Comunidad Autónoma. En esta misma idea, incide la Memoria final al explicar que, para hacer efectivo el servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias, la Administración autonómica seleccionará *“diversas entidades de asesoramiento, a través de un procedimiento objetivo”*, a las que *“pagará un precio como contraprestación, parte del cual se repercutirá con cargo a la ayuda del FEADER”*; lo que, correlativamente, entraña que otra parte del mismo será financiada por la propia CAR, como señala la Memoria.

Es claro, por tanto, que la entrada en vigor del Decreto es susceptible de producir un efecto económico directo; pero, dado que ello es así –lo anticipamos ya- deberá recabarse el oportuno informe de la Oficina de Control Presupuestario (OCP).

C) 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”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 17 de mayo de 2016, que resulta conforme con el precepto transcrito.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, las entidades corporativas y representativas concernidas por la norma proyectada fueron consultadas en “trámite de audiencia” (págs. 12 del expediente). En rigor, ese trámite comenzó simultáneamente a la Resolución de inicio del expediente y unos días antes de la declaración de quedar formado el expediente, acordada, como se ha expuesto, el 17 de mayo de 2016. 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 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 tal irregularidad, recordando, una vez más (dictámenes D.22/07 o D.52/13), la conveniencia de realizar las actuaciones previstas en el momento procedimental adecuado, pues ello servirá para aquilatar el contenido de la norma proyectada. Y ello aunque, en este caso, esta circunstancia no invalide el procedimiento, por cuanto 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.

Por otra parte, se observa que el plazo concedido a las entidades fue de diez días, no de quince, como preceptúa el art. 35.4 Ley 4/2005, sin que se hayan justificado –como requiere el precepto– las razones por las que ese plazo haya sido reducido y sin que tampoco el expediente remitido a este Consejo dé noticia de si se remitieron alegaciones, fuera de ese plazo de diez días, que hayan sido rechazadas.

Igualmente, las alegaciones que formulan varias Asociaciones, aunque son puntualmente analizadas, tanto en el informe de la Dirección General de Medio Rural de 6 de junio de 2016 (dando lugar a un tercer borrador), como en la Memoria final de 7 de julio de 2016, no figuran incorporadas al expediente, y desconoce este Consejo si fueron o no remitidas a los Servicios que emitieron los informes preceptivos y, especialmente, a los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

Sea como fuere, las alegaciones deberán integrarse en el expediente con el fin de que puedan ser valoradas por el Consejo de Gobierno.

E) 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 relación con esta fase del procedimiento, debe observarse cuanto sigue:

1º.- La Secretaría General Técnica recabó, por oficio de 18 de mayo de 2016, el parecer del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE), preceptivo con arreglo al art. 4.2 a) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por que la norma proyectada prevé la creación de un procedimiento administrativo.

El SOCE emitió su informe el 3 de junio de 2016. Como hemos indicado, no consta si el SOCE tuvo o no conocimiento del contenido de las alegaciones formuladas en el curso del trámite de audiencia corporativa; y, en cualquier caso, el borrador sobre el que emitió su informe (el segundo, de 18 de mayo de 2016) es distinto al que resulta de las modificaciones introducidas a raíz del trámite de audiencia corporativa (que es el tercero, de 6 de junio de 2016).

Aunque, en este caso concreto, ese tercer borrador no introduce modificaciones en aspectos de procedimiento (que son los que primordialmente han de ser analizados por el SOCE), este Consejo pone de manifiesto que la correcta ordenación temporal del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales requiere que el informe del SOCE se verifique con posterioridad al trámite de audiencia corporativa, y, en definitiva, sobre un borrador del texto que ya haya incorporado, en su caso, las aportaciones de las entidades oídas en ese trámite.

Tras el informe del SOCE, se redacta un cuarto borrador de la disposición, de 7 de junio de 2016, que acoge sus observaciones, según refiere el informe de la Dirección General de Medio Rural de esa misma fecha.

2º.- Finalmente, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja emiten informe el 28 de junio de 2016.

El art. 39.3 Ley 4/2005 exige que la intervención del Servicio Jurídico sea, además de preceptiva, *última*, como hemos señalado con reiteración (v gr, D.14/14 y los en él citados). El espíritu que subyace a esa previsión legal es que el Servicio Jurídico pueda pronunciarse teniendo en consideración la totalidad de las alegaciones y observaciones incorporadas en el curso del procedimiento de elaboración de la disposición general.

En lo sustancial, en el procedimiento analizado, esta exigencia se habría satisfecho, por cuanto los Servicios Jurídicos se pronunciaron sobre el cuarto borrador. Y, si bien no consta si se les dio traslado de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia corporativa (práctica que, sin duda, se considera más correcta), al menos el contenido de éstas sí consta referenciado en el informe del Centro gestor de 6 de junio de 2016, por lo que pudieron ser conocidas por el Servicio Jurídico.

3º.- Como hemos señalado ya, la Memoria final, de 7 de julio de 2016, señala que las ayudas previstas por el futuro Decreto serán parcialmente financiadas por la Comunidad Autónoma. A ello debemos añadir que el Anteproyecto contempla, en su art. 8 y en su DA Única, las fórmulas para calcular, respectivamente, la contraprestación anual que percibirá cada entidad de asesoramiento y la parte de ésta que *“tendrá el carácter de contribución FEADER”*.

En definitiva, parece razonable concluir que la norma cuya aprobación se pretende va a producir efectos económicos y presupuestarios.

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”*.

Por su parte, el art. 9.2.4.i) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, dispone que la Oficina de Control Presupuestario (OCP) debe emitir informe, entre otros, en relación con los Anteproyectos de disposiciones generales que impliquen aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos.

Sin embargo, en el curso del procedimiento de elaboración de esta disposición general no se ha recabado la emisión de ese informe, por lo que la OCP no ha podido dar su parecer sobre la norma proyectada.

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

Con el fin de evitar este efecto, se estima necesario que la Consejería consultante recabe la emisión del informe de la OCP. A partir de ahí, si, a results del mismo, no se introducen modificaciones en el texto, por razones de economía procedimental, podría

continuar con la tramitación del procedimiento. En caso contrario, debería reponerse éste para que los Servicios Jurídicos pudieran pronunciarse, con carácter último, conforme previene el art. 39 Ley 4/2005.

Adicionalmente, sugerimos que, a las peticiones de informe que, en su caso, se cursen, sea acompañado el expediente completo, en los términos que hemos señalado ya.

F) 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 proyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 7 de julio de 2016 que, además de analizar las diferentes observaciones formuladas por los distintos Servicios, relata detalladamente todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria un último, y quinto, borrador de la disposición, de la misma fecha, que es el sometido a nuestra consideración.

3. Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, con las salvedades señaladas a lo largo de este Fundamento. No obstante, debe subsanarse la omisión advertida en el apartado E), 3º, por los motivos en él expuestos.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y marco normativo en el que se inserta.

1. 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.

Tal competencia autonómica resulta, en este caso, con toda claridad de lo dispuesto en el art. 8.1.19 EAR'99, a cuyo tenor *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva”* en materia de *“Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía”*.

Naturalmente, en tanto que el Reino de España es un Estado Miembro de la Unión Europea, esta competencia autonómica se ha de ejercer, por lo que afecta al ámbito de la norma proyectada, en el marco de las disposiciones del Derecho Comunitario que regulan el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

2. En la medida en que estas disposiciones, además de condicionar el ejercicio de la competencia autonómica en materia de agricultura, constituyen el marco en el que va a insertarse la norma proyectada, pasamos ya a exponer aquellos de sus aspectos que más directamente atañen al contenido del Anteproyecto.

A) El FEADER, creado por el **Reglamento núm. 1290/2005, del Consejo, de 21 de junio**, sobre la financiación de la Política Agraria Común (PAC), constituye un instrumento al servicio del segundo pilar de dicha PAC. Así lo indican, tanto el Reglamento referido, como el **Reglamento núm. 1303/2013, del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre**, por el que se establecen disposiciones comunes relativas, entre otros Fondos, al FEADER.

B) Específicamente referido al FEADER, se aprobó, también el 17 de diciembre de 2013, el **Reglamento núm. 1305/2013, del Parlamento y el Consejo**, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER. Pues bien, dentro de su Título III (*Ayuda al Desarrollo Rural*), el Capítulo I enumera diversas *Medidas de desarrollo rural*. Entre ellas, el art. 15.1 a) prevé, efectivamente, la referida a los *“servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias”*, que se destinará a:

“a) Ayudar, a los agricultores, a los jóvenes agricultores conforme se definen en el presente Reglamento, a los titulares forestales, a otros gestores de tierras y a las PYME de las zonas rurales, a beneficiarse de los servicios de asesoramiento para mejorar los resultados económicos y

medioambientales, así como el respeto del medio ambiente y la capacidad de adaptación al cambio climático de sus explotaciones, empresas y/o inversiones”.

En cuanto a la forma de ejecutar esa medida, el art. 15.3 del Reglamento 1305/2013 prevé que los prestadores de los servicios de asesoramiento “*serán escogidos mediante licitaciones. El procedimiento de selección se regirá por el Derecho de contratación pública y estará abierto a organismos tanto públicos como privados. Será objetivo y excluirá a los candidatos que tengan conflictos de intereses*”. Los prestadores de servicios de asesoramiento tendrán la condición de “*beneficiarios de la ayuda*” (art. 15.2).

Por supuesto, las entidades seleccionadas para prestar esos servicios “*dispondrán de recursos adecuados en términos de personal cualificado, que reciba formación periódica, y de experiencia y fiabilidad en materia de asesoramiento en los ámbitos en los que presten el servicio*” (art. 15.3).

Los arts. 15.4, 15.5 y 15.6 definen los aspectos materiales sobre los que, en función de cuál sea el titular de la explotación que los reciba (joven agricultor, PYME, propietario forestal...), deberán prestarse y recibirse los servicios de asesoramiento.

El art. 15.8, por remisión al Anexo I del Reglamento, determina el importe máximo de la ayuda.

C) Como complemento del Reglamento 1305/2013, se aprobó el **Reglamento núm. 1306/2013, también de 17 de diciembre**, “*sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común (PAC)*”.

Con arreglo a sus arts. 3.1 b) y 3.2, el Fondo Europeo de Ayuda al Desarrollo Rural (FEADER), que es un instrumento al servicio de “*los objetivos de la PAC establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*”, constituirá una parte “*del presupuesto general de la Unión Europea*” y financiará, “*en gestión compartida entre los Estados miembros y la Unión, la contribución financiera de la Unión en favor de los programas de desarrollo rural ejecutados de conformidad con el Derecho de la Unión relativo a la ayuda al desarrollo rural*”.

El art. 12 regula los principios y ámbito de aplicación del sistema de asesoramiento a las explotaciones agrarias, indicando que “*los Estados miembros instaurarán un sistema a efectos de asesorar a los beneficiarios sobre la gestión de tierras y explotaciones*” (“el sistema de asesoramiento a las explotaciones”), que estará a cargo de organismos públicos designados y/o de organismos privados seleccionados”, exponiendo, a continuación, los aspectos materiales a los que puede extenderse ese asesoramiento (arts. 12.2 y 12.3).

Obviamente, los Estados miembros *“velarán por que los asesores, que trabajen en el marco del sistema de asesoramiento a las explotaciones, estén adecuadamente cualificados y se formen periódicamente”* (art. 13.1), y *“facilitarán, a los beneficiarios potenciales, preferentemente por medios electrónicos, la lista de los organismos seleccionados y designados a que se refiere el artículo 12, apartado 1”* (art. 13.1).

En fin, los art. 30 y ss regulan la gestión financiera del FEADER (disposiciones relativa a los pagos, prohibición de doble financiación...). En particular, el art. 32 dispone que *“la participación financiera del FEADER en los gastos de los Programas de Desarrollo Rural se determinará, para cada Programa, dentro de los límites definidos por la legislación de la Unión relativa a la ayuda al desarrollo rural, a través del FEADER”*.

D) Para la debida ejecución de estas disposiciones, por Decisión, de la Comisión Europea, de 13 de febrero de 2015, fue aprobado el **Marco Nacional de Desarrollo Rural de España**.

El Apartado 5.2.1 del referido Marco Nacional describe la medida denominada *“Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrícolas”*.

Como aspectos de interés, pueden destacarse que, según el indicado Marco Nacional, *“esta medida responde a la necesidad y/o demanda de asesoramiento de las explotaciones”*.

Su instauración tiene *“carácter opcional en los PDR”* (Programas de Desarrollo Rural), si bien, cuando se adopte en un PDR, *“su objetivo será cumplir con lo indicado en el apartado 1 del artículo 15 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013 (...). El PDR, en esta medida, establecerá las submedidas/opciones que la CA considera necesarias para alcanzar unos resultados plausibles (núm. de explotaciones asesoradas, controles que se establecerán y posibles costes) para su territorio.”*

Es claro que (apartado 5.2.1.2) el destinatario del servicio de asesoramiento (esto es, el titular de la explotación agraria), *“deberá recibir capacitación (formación), al menos en lo previsto en el apartado 2 del art 12 del Reglamento (UE) núm. 1306/2013, y, si la medida se implementa en el PDR, en los ámbitos recogidos en el apartado 4, 5, y 6 del art. 15 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013. Además, deberá cubrir todos los aspectos del área de su situación específica, o de otros aspectos que responda a su demanda concreta”*.

Obligaciones correlativas, en orden a dotarse de capacidad de formación, se imponen al beneficiario del servicio de asesoramiento, esto es, a la entidad asesora (apartado 5.2.1.2).

Los destinatarios de los servicios de asesoramiento serán los *“agricultores, jóvenes agricultores, otros gestores de tierras, titulares forestales y PYMES, con actividad en zonas rurales, para mejorar los resultados económicos y medioambientales, así como el respeto para con el medio ambiente y la capacidad de adaptación de sus explotaciones, empresas o inversiones”* (ap. 5.2.1.3.1.1).

La ayuda *“no podrá consistir en pagos directos a los destinatarios”* (ap. 5.2.1.3.1.2), sino que *“el beneficiario de la ayuda será el prestador de los servicios de asesoramiento, bien de carácter público o privado, seleccionado por un procedimiento de licitación acorde, tanto con la normativa comunitaria, como nacional y autonómica, relativa al Derecho de contratación pública”* (ap. 5.2.1.3.1.4).

Por último, *“las Comunidades Autónomas podrán establecer objetivos de selección de los beneficiarios, conforme a lo previsto en el artículo 15 del Reglamento 1305/2013 y en el Reglamento de ejecución, en cuanto a la disponibilidad de recursos adecuados y de cualificación del personal”*.

Por lo que hace a los criterios de selección de los destinatarios, también las Comunidades Autónomas podrán establecer, entre otras, las siguientes categorías de destinatarios con *“acceso prioritario”*: Explotaciones agrarias prioritarias, de titularidad compartida, o que se trate de un joven agricultor o mujer. Todo ello, conforme al ap. 5.2.1.3.1.7.

La ayuda tendrá un importe máximo de 1.500 euros por servicio de asesoramiento (ap 5.2.1.3.1.8).

E) Por Decisión de la Comisión Europea de 26 de mayo de 2015, se aprobó el *Programa de Desarrollo Rural de La Rioja para el periodo 2014-2020*.

En coherencia con el ámbito de actuación previsto por el Marco Nacional, el PDR aprobado para La Rioja, efectivamente prevé, como Medida 2, la de *“prestación de servicios de asesoramiento”*; y lo hace para el logro de los objetivos y mediante la articulación del sistema que prevén los Reglamentos ya citados y el Marco Nacional.

El Programa describe los objetivos de la medida, que son los de *“incentivar, a los agricultores, ganaderos y otros gestores de tierras, a la utilización de los servicios de asesoramiento, de manera que permita la adopción de nuevas formas y técnicas de trabajo respetuosas con el medio ambiente, higiene y bienestar de los animales, salud pública y con las debidas normas de seguridad laboral”*.

En cuanto a la articulación de la medida, *“se seleccionarán las entidades que presten estos servicios, en base a un procedimiento objetivo, conforme a lo establecido en la*

legislación de contratos del sector público, abierto a organismos públicos y privados, exigiendo que las mismas dispongan de personal cualificado, de experiencia y fiabilidad” (ap. 2.1).

Ese mismo apartado describe con precisión los aspectos susceptibles de ser objeto de asesoramiento.

El apartado 3 (“*Ámbito de aplicación*”) precisa que las entidades asesoras serán seleccionadas mediante un “*Acuerdo marco en el que se fijarán precios, características técnicas de la oferta, tipo de asesoramiento que proporciona la entidad, etc.*” Del mismo modo, se especifican las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios (prestadores de los servicios de asesoramiento) y los compromisos que asume; así como sus condiciones de solvencia y los criterios de adjudicación.

Una vez establecido el *Acuerdo marco*, y con el fin de seleccionar a los prestatarios que podrán beneficiarse de los servicios de las entidades asesoras, dispone el apartado 3 que “*se abrirán convocatorias anuales en las que se establecerá la capacidad presupuestaria y las prioridades establecidas. Anualmente, y con anterioridad a cada convocatoria, la Autoridad de Gestión, establecerá la puntuación de cada uno de los criterios a considerar, con el fin de baremar las solicitudes y resolver las convocatorias aplicando los principios de transparencia, igualdad, concurrencia y de acuerdo con la estrategia, objetivos y prioridades del Programa*”.

El apartado 3º enumera los principios que se podrán aplicar relativos a los criterios de selección.

En cuanto a los importes y porcentajes de ayuda, dispone el apartado 3º de la Medida 2 del PDR que “*la Ayuda será del 100% de la tarifa mínima de aquellas que presten las entidades de asesoramiento elegidas como prestadoras del servicio, teniendo en cuenta el límite establecido en el Reglamento núm. 1305/2013, de 1.500 euros por ciclo de asesoramiento (4 años)*”.

F) Como recapitulación de cuanto se ha expuesto, tenemos que esta Medida del FEADER se articula, sintéticamente, del modo que sigue:

La Comunidad Autónoma de La Rioja ha de seleccionar, mediante un procedimiento objetivo regido por la legislación de contratos del sector público (un Acuerdo marco de los previstos por Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público- TRLCSP-, aprobado por RD-Leg. 3/2011, de 14 de noviembre) a las entidades de asesoramiento que habrán de prestar estos servicios a los titulares de explotaciones agrarias que puedan beneficiarse de ellos.

A su vez, se seleccionará mediante convocatorias anuales, a los titulares de explotaciones agrarias que vayan a recibir esos servicios; convocatorias que estarán regidas por los principios de publicidad, libre concurrencia y transparencia y que se resolverán en función de los criterios de preferencia y baremación que, en cada año, se determinen previamente, en función de la estrategia y objetivos del Programa.

El prestador de los servicios tiene la condición de beneficiario de la ayuda, y recibirá el importe correspondiente a los servicios prestados; importe éste que se financia por el FEADER y también, como hemos expuesto con anterioridad, parcialmente por el Estado y por la CAR, con cargo a sus presupuestos respectivos. De este modo, el titular de la explotación agraria (destinatario del servicio de asesoramiento), recibe el servicio, pero no se ve obligado a desembolsar su coste.

3. Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de analizarse el contenido de la norma proyectada.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

1. Observaciones generales.

Atendido el marco normativo que acaba de analizarse, podemos considerar que el Anteproyecto de Decreto es, en líneas generales, ajustado a Derecho y, por su contenido, satisface correctamente la necesidad de regular los procedimientos administrativos a través de los cuales se ha de hacer efectiva la medida de asesoramiento a las explotaciones agrarias que contemplan las normas comunitarias y los instrumentos para su ejecución que acabamos de analizar.

Como acabamos de exponer, la efectividad de esta medida requiere tramitar dos tipos de procedimientos administrativos diferentes: i) El encaminado a elegir a las entidades de asesoramiento; y ii) el que tiene por objeto seleccionar a los destinatarios de los servicios. A su vez, tanto las entidades asesoras como las asesoradas deben cumplir, para participar en el sistema de asesoramiento, los requisitos establecidos por las normas que prevén y regulan esta medida de desarrollo rural.

Todas estas previsiones son adecuadamente reguladas por el Anteproyecto examinado.

2. Observaciones concretas al articulado.

A) Como consideración común a los **arts. 1.2** (objetivos del sistema de asesoramiento), **3.1 e)** (requisitos de solvencia y criterios de adjudicación de las entidades asesoras que participen en el procedimiento para ser incluidas en el Acuerdo marco); y **3.3 y 3.4** (obligaciones que asumen las entidades asesoras), resultaría preferible incluir en ellos una cláusula general que, con el tenor que se considere suficiente, remitiera al contenido del Programa de Desarrollo Rural (PDR) en relación con cada uno de estos aspectos.

B) El **art. 4.2** establece que, *“con carácter general, anualmente el Consejero competente en materia de agricultura, publicará una Resolución para la selección de los usuarios del sistema”*.

La expresión *“con carácter general”* se considera equívoca pues daría a entender, a contrario sensu, que son admisibles excepciones y que la Consejería podría abstenerse de acordar una convocatoria en un año, o incluso disponer convocatorias no anuales.

Sin embargo, el sub-apartado *“principios para el establecimiento de los criterios de selección”* del PDR señala que, *“con el fin de seleccionar a los prestatarios de los servicios de (las entidades de asesoramiento), se abrirán convocatorias anuales”*, sin excepción o matiz alguno. Y, en ese mismo sentido, el texto añade *“anualmente, y con anterioridad a la convocatoria, la Autoridad de Gestión, establecerá la puntuación”*.

C) El **art. 4.2.5º** prevé que *“no se aplicarán criterios de prioridad a los usuarios a los que se les haya dictado una resolución administrativa desfavorable en aplicación de los artículos 5.2 y 5.3 del presente Decreto”*.

A su vez, esos apartados del art. 5 contemplan dos supuestos en los que, por incumplimiento de obligaciones derivadas del sistema, se prohíbe que la entidad usuaria del referido sistema pueda ser destinataria de los servicios en años sucesivos.

Por tanto, para una adecuada coherencia interna de la norma, debe aclararse la redacción del art. 4.2.5º, pues en tales casos y para las convocatorias a que se extienda la prohibición, las entidades afectadas simplemente no podrán acceder a la recepción de servicios de asesoramiento.

D) La **D.A.Única** debe ser aclarada, en lo que se refiere en la parte de la contraprestación del servicio que tiene el carácter de contribución del FEADER. El precepto parece guardar relación con el apartado 3º del PDR, subapartado *“importes y/o porcentajes de la ayuda”*. Ciertamente este subapartado dispone que *“la ayuda será del 100 % de la tarifa mínima de aquellas que presenten las entidades de asesoramiento*

elegidas como prestadoras del servicio”; pero la expresión del precepto “de la cantidad abonada como contraprestación... tendrá el carácter de contribución FEADER... la siguiente” parece entrar en contradicción con el hecho de que no todo el Programa va a ser financiado por el FEADER, sino que también va a contar con financiación adicional del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente y de la CAR, como indica la Memoria final, de 7 de julio de 2016, de la Secretaría General Técnica.

E) En el texto se advierten, por lo demás, ciertos errores de redacción y sintaxis que sugerimos sean corregidos, con el fin de hacer la norma más comprensible. A modo de ejemplo, indicamos los siguientes:

-Art. 4.2.5º: “el sistema de asesoramiento... será incompatible con aquellas jóvenes a los que se les haya concedido ayuda...”.

-Art. 4.5: “... estableciendo... una relación de los excluidos provisionalmente por entidad en el sistema de asesoramiento de la convocatoria a que se refiera.” El precepto parece querer señalar que, en cada convocatoria anual, la resolución provisional a la que se refiere ese apartado 4.5 contendrá una relación de los usuarios que hayan quedado provisionalmente excluidos del sistema, con indicación de la entidad de asesoramiento que hubiera elegido cada uno de ellos.

-Arts. 5.2 y 5.3: determinará “la imposibilidad de que al usuario pueda acceder a la selección de usuarios del sistema de asesoramiento durante las tres convocatorias siguientes a aquel (año) en que se verifique el incumplimiento”.

-Art. 5.5: “... se deberán resolver tras un procedimiento contradictorio que se tramitarán...”.

-Art. 7.1: “Una vez sea definitivaq el conjunto de usuarios del sistema...”.

-Art. 7.2: “...el conjunto de usuarios del sistema de asesoramiento... siempre que hayan sido seleccionadas según lo dispuesto en el artículo 4 de este Decreto”.

-Art. 9.2: Referido a la Administración, el apartado afirma que “podrá desarrollar actividades de inspección, incluida la inspección contable, que deberán soportar tanto de las entidades de asesoramiento, de las entidades que subcontraten, o de los usuarios del servicio de asesoramiento...”. Las preposiciones “de” parecen superfluas y contrarias al sentido del texto.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración, se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, con excepción de la omisión observada en el Fundamento Jurídico Segundo E), 3º, que deberá ser subsanada.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones 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