

En Logroño, a 20 de enero de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros, D. José M^a 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. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

6/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la adaptación del control del potencial vitícola de La Rioja tras la aplicación del Reglamento (UE) n° 1308/2013, por el que se crea la Organización Común de Mercados (OCM) de los productos agrarios.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

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

- Resolución de inicio del expediente, de 8 de agosto de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, acompañada de un primer texto del Anteproyecto.
- Memoria justificativa, de 11 de octubre de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, sobre la necesidad de elaboración y aprobación del borrador de Decreto, a efecto de adaptar la regulación vigente a las disposiciones del Reglamento UE mencionado, así como a la normativa dictada por la Administración del Estado, en desarrollo del anterior y en ejercicio de sus competencias.
- Informe, de 11 de octubre de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, referente a las alegaciones presentadas, al Anteproyecto inicial, por las organizaciones agrarias UAGR y ARAG-ASAJA y el Consejo Regulador de la DOCa Rioja, junto con un segundo borrador del Anteproyecto de Decreto, al recogerse algunas de las alegaciones.
- Resolución del Secretario General Técnico de Agricultura, de 13 de octubre de 2016, por la que se declara formado el expediente, acompañada de nueva Memoria inicial y un tercer texto del proyecto normativo.

- Oficio, del Secretario General Técnico de Agricultura, de 16 de octubre de 2016, dirigido al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) de la Consejería de Administración Pública, solicitando informe, que es emitido el 25 de octubre de 2016.
- Oficio, del Secretario General Técnico de Agricultura, de 31 de octubre de 2016, dirigido a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, solicitando informe, y al que, con motivo de haber acogido las sugerencias –con excepción de las que se dirán- efectuadas por el SOCE, acompaña nuevo texto de la norma proyectada.
- Informe de los Servicios Jurídicos, de 2 de diciembre de 2016.
- Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de 15 de diciembre de 2016, referente a la tramitación seguida, en la que se recogen, entre otras cuestiones, las modificaciones introducidas en el texto de la norma proyectada, con motivo de las alegaciones e informes emitidos durante su tramitación, y se incorpora un cuarto texto del Anteproyecto, el cual se nos remite para dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado electrónicamente el 19 de diciembre de 2016 y registrado de entrada en este Consejo en el mismo día, 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 19 de febrero de 2016, firmado y registrado de salida electrónicamente el 20 de diciembre de 2016, 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.

1. El art.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 cuyo contenido reitera el art. 12.2.C) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

A este respecto, el informe, de 2 de diciembre de 2016, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, considera que no es preceptivo nuestro dictamen, por cuanto la norma proyectada consiste en un reglamento de desarrollo o ejecución de normativa europea o estatal, pero que no desarrolla Ley alguna, sin perjuicio de solicitar el dictamen con carácter facultativo

Sin embargo, la Secretaría Técnica de la Consejería competente en materia de agricultura, en su Memoria final, de 15 de diciembre de 2016, mantiene el carácter preceptivo de este dictamen, al entender que la prevalencia y efecto directo, de las normas comunitario-europeas y, en especial, de los Reglamentos de la UE, sobre las normas internas de Estados miembros (entre las que se incluyen las leyes en sentido formal y, en el caso de España, tanto las estatales como las autonómicas), impone una aplicación analógica del precitado art. 11,c) de nuestra Ley reguladora, puesto que no se puede entender que el dictamen sea preceptivo para normas que desarrollen leyes internas y no para las que desarrollen una normativa que, como es el caso de la comunitaria-europea, tiene prevalencia sobre aquellas.

Procede zanjar esta cuestión ratificando, ahora y para lo sucesivo, la doctrina que expusimos en nuestro dictamen D.28/16, en el que señalamos que, si los precitados arts. 11,c), de nuestra Ley reguladora, y 12.2,C), de nuestro Reglamento, establecen que este Consejo deberá ser consultado sobre los “*proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”, con mucha más razón (argumento *a fortiori*) también resulta preceptivo nuestro dictamen cuando la disposición general cuya aprobación se pretende se dicta en desarrollo o ejecución de normas del Derecho Comunitario europeo, ordenamiento jurídico que 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 lo que la preceptividad de sus dictámenes es la forma legal de hacer efectiva la función de garantía jurídica inherente al mismo.

Además, es de señalar que 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. 22.2 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*”.

Esto dicho, concurre, además, la circunstancia sobrevenida (que no podía ser conocida por los Servicios jurídicos al emitir su precitado informe) de que se ha publicado (en el BOR núm. 3, de 9 de enero de 2017) la Ley 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola en la CAR, que, indudablemente, presta cobertura al reglamento que ahora nos ocupa, el cual es ejecutivo y de desarrollo de la misma.

Por tanto, nuestro dictamen es, en este caso y sin duda, preceptivo y no facultativo.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede *un juicio de estatutoriedad* (examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta), así como *un juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para, de este modo, evitar que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho recogidos en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común (LPAC’15).

Además, como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), conviene recordar, en este caso, que el *juicio de legalidad* no se limita a examinar la adecuación del Anteproyecto reglamentario a la Ley o Leyes que le sirvan de cobertura, sino que se extiende también a toda la normativa que lo enmarca, como es, en el ámbito supranacional, la legislación comunitaria-europea, y, en el nacional interno, el

bloque de la constitucionalidad (en el que también se incluye el Estatuto de Autonomía) y la legislación básica del Estado

3. Por supuesto, todo ello se refiere sólo a disposiciones legales vigentes y sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas; si bien, en el presente caso, la Memoria de 15 de diciembre de 2016 (fol. 89 del expediente) nos plantea dos cuestiones concretas, sobre las que nos pronunciaremos luego: i) si debe o no requerirse la firma *ante funcionario público* de los documentos acreditativos de la condición de cultivador; y ii) si deben o no ampliarse los casos de sucesión de explotaciones por herencia o fusión al de creación o extinción de *explotaciones compartidas* reguladas en la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de Titularidad compartida de explotaciones agrarias.

Segundo

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

1. Consideración preliminar.

Con carácter previo, es de notar que el Anteproyecto que nos ocupa ha sido tramitado antes de la publicación en el BOR de 9 de enero de 2017 de la Ley 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola en la CAR, que es la norma legal de Derecho interno que le presta cobertura.

Es posible que esta anticipación se haya producido para que, al poco de publicarse dicha Ley, estuviera ya listo su desarrollo reglamentario o para trasponer sin más dilación la normativa comunitario europea, si dicha Ley autonómica no llegaba a publicarse.

Esta anticipación ha causado diversas disfunciones, como: i) en fase de tramitación, las dudas (que ya hemos resuelto) sobre el carácter preceptivo de nuestro dictamen; ii) en la Parte preliminar del Anteproyecto, la falta de referencias a la Ley 1/2017, a la que, en principio, se supone que el Anteproyecto desarrolla y debe su más clara cobertura legal (como luego explicaremos); y iii) en el articulado del texto final del mismo Anteproyecto, por un lado, la reproducción literal de preceptos de la Ley 1/2017 (técnica de la *lex repetita*, que, al no citar, sin embargo, la Ley de la que proceden, ocasiona dudas sobre el rango de la regulación, como indicaremos más adelante) y, por otro, la falta de desarrollo reglamentario de ciertos preceptos incluidos en el Derecho Comunitario europeo y en la propia Ley 1/2017 (omisiones que también detallaremos luego).

Este Consejo entiende que tales disfunciones deben ser solventadas y, por tanto, que el Anteproyecto sometido a nuestra consideración debe ser reconsiderado, antes de su

aprobación y publicación oficial, sin perjuicio de conservar los trámites preceptivos de su procedimiento de elaboración que no resulten afectados por las modificaciones procedentes, que hemos apuntado y enseguida precisaremos.

Por lo mismo, entendemos que resulta aconsejable, en lo sucesivo, respetar el orden temporal de actuaciones que impone la naturaleza ejecutiva de los reglamentos que se elaboren en desarrollo de una ley que ha de prestarles de la precisa cobertura legal.

2. Consideraciones generales.

Dicho lo anterior y como viene reiterando este Consejo Consultivo en los dictámenes referentes a la elaboración de normas reglamentarias, el cumplimiento del procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, cual la que es objeto de este dictamen, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico, tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

De ahí que vengamos insistiendo reiteradamente en la necesidad de observar las prescripciones establecidas en la Ley en relación con dicho procedimiento, no sólo como garantía de acierto de las disposiciones proyectadas, 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 3^a, de 5 de octubre de 2006, y la del TSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo).

3. Examen del cumplimiento de los trámites preceptivos.

Es, por ello, necesario 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 CAR, que son los siguientes:

A) 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, de 8 de agosto de 2016, fue dictada por el órgano competente, que era el Director General de Desarrollo Rural, de conformidad con lo establecido en el Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la

estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, y sus funciones, encomendándose a esa Dirección General, por el art. 7.2.4, a), *“la gestión de los Registros agrarios que tengan relación con aquellas materias que sean de su competencia, incluyendo el Registro de viñedo...,cumpliendo las directrices marcadas desde la Secretaría General Técnica en materia de Registros”*, teniendo, además, atribuida, por el art. 1.4,g) y dentro de su ámbito de actuación, como todas las Direcciones Generales de la Consejería, la función de dictar la *“Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general”*.

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 expresada Resolución, por razón de su fecha, no alude a la que luego sería la Ley 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola en la CAR, que es la que presta cobertura directa al Anteproyecto que nos ocupa, sino que se limita a enumerar otras disposiciones que la norma proyectada también vendrá a desarrollar, especificando la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma al amparo de la cual va a dictarse y la competencia administrativa de la propia Dirección General para adoptar la decisión de comenzar el procedimiento de elaboración.

En definitiva, la Resolución de inicio cumple adecuadamente con las prescripciones establecidas en el citado precepto.

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, consta una Memoria justificativa, de 11 de octubre de 2016, junto con un informe, de igual fecha, en el que se hace mención a las alegaciones efectuadas por las Organizaciones agrarias consultadas y por el Consejo Regulador de la DOC *Rioja*, especificándose, que dan origen al primer borrador del texto de la disposición proyectada.

Esta Memoria expresa la necesidad de adecuar la normativa autonómica a las modificaciones introducidas en la legislación estatal básica (RD 313/2016, de 29 de julio) y a las aconsejadas por la experiencia tras la campaña vitivinícola.

En definitiva, se ha cumplido adecuadamente con los requisitos exigidos en el precepto examinado.

C) Formación del expediente de 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 la documentación que nos ha sido remitida, consta la Resolución de la Secretaría General Técnica, de 13 de octubre de 2010, que declara formado el expediente y dispone que prosiga la tramitación del Anteproyecto.

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- viene insistiendo 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”.

Dado que, conforme a lo dispuesto en el precitado núm. 2, el trámite de audiencia no es exigible si las entidades citadas en el núm.1 han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en el mismo al participar en órganos colegiados, circunstancia que aquí acontece, debe considerarse correctamente cumplido el trámite de audiencia corporativa.

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”.

A este respecto, constan en el expediente los informes del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, por lo que se ha cumplido adecuadamente este trámite.

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 anteproyecto, 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 la Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en materia de agricultura, de 15 de diciembre de 2016, que va acompañada de una cuarta versión de la norma proyectada, fruto de recoger en el texto la práctica totalidad de sugerencias efectuadas por los informes precitados.

4. Recapitulación.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que, sin perjuicio de la consideración preliminar que hemos efectuado, se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada

1. Planteamiento general.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora

sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar el Anteproyecto que se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del *bloque de constitucionalidad*, hemos de acudir, como antes hemos señalado, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar el texto proyectado, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el *bloque de constitucionalidad*, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: i) exposición del contenido del Anteproyecto; ii) competencia de la CAR para dictarlo; iii) límites y condicionantes del ejercicio de la competencia autonómica sobre la materia.

2. Exposición del contenido del Anteproyecto.

Con objeto comprender, en una visión panorámica, las materias que son objeto de regulación en el Anteproyecto y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada uno de ellas, conviene comenzar exponiendo sintéticamente el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

Tras una Parte expositiva (en la que se cita el conjunto de normas de Derecho comunitario europeo e internas en las que se inscribe el Anteproyecto), el articulado se divide en cinco Capítulos (el I, sobre disposiciones generales; el II, sobre plantaciones de viñedo; el III, sobre el Registro de viñedo y normas técnicas de plantación; el IV, sobre Planes de control; y el V, sobre concentración parcelaria), con un total de 17 artículos, una Disposición Adicional (sobre obligaciones de información), otra Transitoria (sobre autorizaciones de plantación anteriores a 1 de enero de 2016), la Derogatoria (que deja sin vigencia en anterior Decreto 86/2015, de 2 de octubre, sobre esta misma materia) y dos Finales (sobre habilitación para el desarrollo por Orden y sobre entrada en vigor), así como tres Anexos requeridos en el articulado.

3. Títulos competenciales de la CAR, sus límites y condicionantes.

Resulta claro, a juicio de este Consejo, que la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) está provista de título competencial suficiente para regular las diferentes materias

objeto de la norma proyectada. Y es que, efectivamente, la CAR ostenta, conforme al art. 8.1.19 EAR '99, de competencia “*exclusiva*” en materia de “*agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía*”.

Cuestión distinta, claro está, son los límites y condicionantes a que está sujeto ese título competencial, que, en rigor, vienen a determinar su propio ámbito material.

Repárese ya, en línea de principio, que el propio texto estatutario dispone que la competencia autonómica debe ejercerse “*de acuerdo con la ordenación general de la economía*” y, por tanto, con respeto a las normas dictadas por el Estado al amparo de sus títulos competenciales propios, singularmente, el derivado del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”.

Un segundo condicionante deriva -por imperativo del principio de primacía normativa- del Derecho Comunitario europeo. Ello, en un ámbito material -el de la agricultura- respecto del que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone (art. 38.1 TFUE) que la Unión “*definirá y aplicará una política común*”, cuyos objetivos serán los enumerados en el art. 39 TFUE y para cuya consecución se crea, conforme prevé el art. 40 TFUE, una “*organización común de los mercados agrícolas*”.

Analizaremos a continuación las disposiciones normativas que guardan una relación más estrecha con el ámbito material que es objeto de regulación en el Anteproyecto analizado.

A) Normas de Derecho comunitario europeo.

i) El Reglamento n° 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados (OCM) de los productos agrarios y se derogan los Reglamentos CEE n° 922/72, 234/79, 1037/2001 y 1234/2007, establece un nuevo régimen de autorizaciones para las plantaciones de vid para el periodo 1-1-2016 a 31-12-2030 (arts. 61 y ss.).

Como elementos centrales del nuevo sistema, las vides de las variedades de uva sólo podrán ser plantadas o replantadas, si se conceden: autorizaciones para *nuevas plantaciones* (art. 64); autorizaciones para *replantaciones* de superficies equivalentes arrancadas previamente (art. 66.1), o arrancadas posteriormente a la replantación (supuesto de la denominada *replantación anticipada* (art. 66.2); o mediante la *conversión* en autorizaciones de derechos de plantación ya concedidos con anterioridad (art. 68).

En materia de *replantación*, es de destacar que el art. 66.3 permite a los Estados Miembros restringir la replantación de vides en superficies que puedan optar a la

producción de vinos con denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas; del mismo modo que también los Estados miembros pueden limitar la expedición de autorizaciones para este tipo de superficies (art. 63.2 b)

La exigencia general de autorización no se aplicará, sin embargo, a tres tipos de supuestos: las plantaciones de superficies con *finés experimentales o de cultivo de viñas madres de porta-injertos*; las superficies cuyas producciones estén destinadas exclusivamente a *autoconsumo*; o las superficies para nuevas plantaciones resultantes de *expropiaciones* (art. 62.4).

El art. 71 del Reglamento dispone que los productores arrancarán, asumiendo el coste, las parcelas plantadas de vid que no dispongan de autorización (art. 71.1); y que, si no cumplieran esa obligación, serán objeto de sanciones (art. 71.4) conforme al art. 64 del Reglamento 1306/2013 de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agraria Común (PAC). En lo que atañe al caso, efectivamente, el referido art. 64.4.b) del Reglamento 1308/2013 prevé, entre otras sanciones, el pago de una cantidad en función de la duración de un incumplimiento.

Además, si el productor no arranca las vides en cuatro meses desde la notificación de la irregularidad, los Estados miembros garantizan el arranque de las plantaciones en los dos años posteriores a la finalización de ese plazo de cuatro meses (art. 71.2 del Reglamento 1308/2013).

El art. 81 del Reglamento 1308/2013 obliga a los Estados miembros a clasificar las variedades de uva que se podrán plantar, replantar o injertar en sus territorios para la producción de vino (art. 81.2); si bien también podrán autorizar la plantación de otras variedades para investigación científica y experimentación (art. 81.4). A su vez, las superficies plantadas con variedades distintas de las señaladas serán arrancadas con carácter general, si bien el arranque no será obligatorio cuando la producción se destine exclusivamente a autoconsumo (art. 81.5).

ii) La Comisión Europea, en uso de la delegación concedida por el Reglamento 1308/2013 (art. 69), ha dictado el Reglamento Delegado 2015/560, de 15 de diciembre, por el que se completa el Reglamento Ejecutivo 2015/561, de 7 de abril.

El **Reglamento Ejecutivo 2015/561** regula con detalle los criterios que pueden regir la concesión de autorización de nuevas plantaciones y el procedimiento que han de observar los Estados miembros para la concesión de nuevas plantaciones (arts. 2 a 7), el procedimiento para la concesión de autorizaciones de replantación (art. 8), y para la conversión de derechos en autorizaciones (art. 9).

A su vez, el **Reglamento Delegado 2015/560**, además de establecer los criterios de concesión de las autorizaciones (art. 2º), y ciertas disposiciones específicas en materia de replantación anticipada (art. 3º), precisa el régimen de las plantaciones exentas de la obligación general de obtener autorización, disponiendo, en síntesis, lo siguiente:

-Las plantaciones destinadas a *finés experimentales y de cultivo de viñas madres* quedan sometidas a una obligación de notificación previa a las autoridades competentes, con la información precisa sobre el experimento y su duración (art. 1.2). Salvo autorización del Estado miembro, la uva producida en esas superficies no podrá ser objeto de comercialización.

-Las plantaciones destinadas a *autoconsumo del viticultor y su familia* se someten a las limitaciones contempladas en el art. 1.3: no superar 0,1 Ha superficie, no comercializar de productos vitícolas. Los Estados miembros pueden someterlas a notificación (art. 1.3).

-En los casos de *expropiaciones* por causa de utilidad pública, cuando un viticultor haya perdido una determinada superficie por tal motivo, tendrá derecho a replantar una nueva superficie que no exceda del 105% de la superficie perdida en términos de cultivo puro (art. 1.4).

El artículo 5 del Reglamento 560/2015 detalla las “*sanciones económicas*” que los Estados miembros “*impondrán a los productores que no cumplan la obligación establecida en el artículo 71, apartado 1*” del Reglamento 1308/2013; y lo hace estableciendo tres cuantías mínimas en función de tres posibles periodos en los que el productor puede arrancar la totalidad de la plantación no autorizada: en cuatro meses, desde la notificación de la irregularidad; en un año, desde la expiración de esos cuatro meses; y tras el transcurso del primer año siguiente a la expiración del periodo de cuatro meses. Igualmente, la sanción mínima puede agravarse si los ingresos anuales obtenidos en la zona superan los 6.000 euros/Ha.

En materia de *controles*, el art. 12 Reglamento 2015/561, impone a los Estados Miembros la obligación de efectuar los que sean necesarios para garantizar la aplicación del Reglamento 1308/2015 y de los Reglamentos Delegado y Ejecutivo citados, utilizando, para ello, el Registro vitícola, al que se refiere el art. 145 del Reglamento 1308/2015.

B) Normas de Derecho estatal.

i) Las previsiones contenidas en las normas comunitarias que acabamos de exponer han sido objeto de desarrollo por el **RD 740/2015, de 31 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitícola** (dictado por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE y

del que son básicos los preceptos indicados en su DF 2ª), del que deben destacarse los siguientes aspectos:

-Establece un catálogo de *definiciones* (art. 3º) y una regulación muy pormenorizada de los *procedimientos* administrativos que han de tramitar las Comunidades Autónomas para la obtención de autorizaciones (principalmente, arts. 6 a 21), sin perjuicio de su concreción, en ciertos aspectos, por la normativa autonómica (autoridades competentes, sentido del silencio, fechas de solicitud de arranque, v gr, arts. 13.1 y 13.5, 18.2).

-Resulta de interés indicar que, en cuanto a los *criterios para la concesión de nuevas plantaciones*, el art. 6.2 permite *limitar*, pero no prohibir, la superficie disponible para autorizaciones en zona geográfica delimitada de una DOP o una IGP; y el art. 7 prevé –con amparo en el art. 65 del Reglamento 1308/2013- la posible realización de *recomendaciones* sobre esos criterios por parte de las Organizaciones interprofesionales del sector, así como de los órganos de gestión de las DOP y de las IGP. También el art. 16 habilita el establecimiento de *restricciones* a la replantación, si la superficie a replantar puede optar para la producción de vinos con una DOP o una IGP.

-Prohíbe la comercialización de las producciones vitícolas de plantaciones de viñedo destinadas a fines *experimentales* o de cultivos de *viñas madres*, durante el periodo del experimento o del cultivo (art. 5.1).

-Prevé que las Comunidades Autónomas decidan si las plantaciones destinadas a *autoconsumo* quedan o no sujetas a notificación previa (art. 5.2).

-En materia de *variedades de vides*, dispone que corresponde a las Comunidades clasificar las destinadas a producción de uva (art. 32) y prohíbe la plantación de variedades no inscritas, si bien con la excepción de que se dediquen a autoconsumo (art. 35.1).

-Recoge, en su art. 26, el sistema de *sanciones* contemplado por el art. 71 del Reglamento 1308/2013 y, para los casos de ingresos anuales superiores a 6.000 euros/Ha, contempla la elevación automática del mínimo de la sanción que en cada caso corresponda en proporción a la renta media anual por hectárea estimada para esa superficie (art. 26).

-En su art. 25, prohíbe, a partir del 1 de enero de 2016, la *transmisión* de autorizaciones de viñedo concedidas a su amparo o de derechos de replantación concedidos antes del 31 de diciembre de 2015, con las únicas excepciones de

“herencia por mortis causa o herencia anticipada” y de “fusiones y escisiones de personas jurídicas”.

ii) A continuación, ha de señalarse que la **Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino**, regula, en sus arts. 33 y ss, el régimen de la *potestad sancionadora* sobre la materia, cuya competencia, conforme al art. 36, corresponde a la Administración General del Estado en el caso de infracciones relativas a los niveles de protección cuyo ámbito territorial se extienda a más de una Comunidad Autónoma; y, al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, en los demás casos.

La DF 2ª de la Ley 24/2003 enumera cuáles de sus disposiciones tienen carácter *básico* conforme al art. 149.1.13 CE. En particular, lo tienen, entre otros del Título III, los arts. 38.1 y 39.1, que tipifican ciertas infracciones leves y graves.

iii) A su vez, la **Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supra-autonómico**, que deroga buena parte de los preceptos contenidos en el Título III de la Ley 24/2003 (no es el caso de los arts. 38.1 y 39.1), dispone, sin embargo, que “*los preceptos derogados podrán seguir siendo de aplicación para las Comunidades Autónomas que no hayan regulado la materia regulada en estos artículos*”.

Por otra parte, la Ley 24/2003 contempla que “*la obligación de arrancar el viñedo por aplicación de la normativa estatal o autonómica, en función del ámbito territorial de que se trate, o de la normativa de la Unión Europea, será declarada mediante resolución de la Administración competente en cada caso, y previa la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo* (art. 8.3). Entre esos supuestos, prevé el de las plantaciones destinadas a la producción de vinos realizadas con variedades de vid no autorizadas, que “*deberán ser arrancadas*”, salvo “*aquellos casos contemplados en la normativa comunitaria*” (art. 8.1).

C) Normativa autonómica riojana.

Por cuanto se ha expuesto, la CAR tiene competencias estatutarias para regular el contenido del Anteproyecto analizado, si bien con respeto al conjunto de presupuestos y condicionamientos derivados de las normas que, integrantes del *bloque de constitucionalidad*, así como de las normas del Derecho Comunitario europeo y de la legislación básica del Estado que enmarcan el ejercicio de sus competencias, tal y como concretaremos al analizar el contenido sustantivo del Anteproyecto. Y, así, es preciso advertir que, al amparo del título competencial contenido en el art. 8.1.19 EAR’99, el legislador autonómico aprobó:

i) la **Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja**, que, tras haber sido modificada por la **Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social** (con el fin, conforme a la Exposición de motivos de esta última, de adecuarla a la normativa estatal sobrevenida a la Ley), ha sido ahora derogada por la reciente **Ley 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola en la CAR** (cfr. su DD Única), aunque “*sin perjuicio de la vigencia de lo previsto en el artículo 42 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2008*”.

ii) La **Ley 4/2015, de 23 de marzo, de Defensa de la calidad de la viña y el vino de la CAR**, que también ha sido ahora derogada por la expresada **Ley 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola en la CAR** (cfr. su DD Única).

iii) La reiterada **Ley 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola en la CAR**, sobre cuyo Proyecto versó nuestro dictamen D.41/16, al que nos remitimos, y que es la Ley que presta cobertura legal al Anteproyecto reglamentario que ahora nos ocupa.

iv) El **Decreto 86/2015, de 2 de octubre, por el que se regula la adaptación del control del potencial vitícola de La Rioja** tras la aplicación del Reglamento (UE) núm. 1308/2013, por el que se creó la Organización Común de Mercados (OCM) de los productos agrarios.

Es la luz de todas estas como habremos de examinar luego el contenido del Anteproyecto objeto de nuestro dictamen.

Cuarto

Cobertura y rango legal de la disposición proyectada

1. La disposición proyectada se presenta como un *reglamento ejecutivo*, naturaleza que, indudablemente, le corresponde ya que, no sólo desarrolla la normativa comunitario europea que le sirve de marco, sino que, en su caso, se dictará una vez que ya ha sido publicada la reciente Ley 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola en la CAR, que también le presta su cobertura legal.

Sin embargo, esta cobertura no luce en el expediente que nos ha sido remitido, en el cual sólo se afirma que el Anteproyecto tiene por objeto sustituir al anterior Decreto 86/2015, de 2 de octubre, para adaptar la regulación autonómica de esta materia al RD 313/2016, de 29 de julio, que modificó otros anteriores para desarrollar el Reglamento UE 1308/2013.

Como hemos señalado, esta falta de referencias a la Ley 1/2017 se debe a la tramitación anticipada de este Anteproyecto, durante la cual el precitado Reglamento UE

1308/2013 era la única norma que, por su efecto directo y primacía sobre el Derecho interno, podía, pese a su equívoca denominación reglamentaria, ser reputado de rango normativo superior y prestar así la necesaria cobertura legal al Anteproyecto que nos ocupa, ya que el resto de normas citadas en el expediente eran de mero rango reglamentario interno.

Recuérdese que precisamente esta cobertura legal en la legislación comunitario-europea es la que llevó al informe jurídico obrante en el expediente a entender que nuestro dictamen no era, en aquel momento, preceptivo, al no desarrollar el Anteproyecto ninguna ley interna, estatal o autonómica.

Por ello, entendemos que resulta aconsejable citar en la Parte expositiva del Anteproyecto que el mismo trae su cobertura legal, no sólo del reiterado Reglamento UE 1308/2013, sino también de la reciente Ley riojana 1/2017, de 3 de enero.

2. Aclarada la cobertura legal del Anteproyecto y la normativa comunitario-europea, estatal y autonómica riojana anterior que lo enmarca, el rango reglamentario del mismo y su aprobación en forma de Decreto son ajustadas a Derecho, con arreglo a los arts. 24-1-a), del EAR'99, y 30.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio.

Quinto

Sobre el contenido del Anteproyecto

1. Consideración preliminar sobre el escaso margen de regulación autonómica.

Antes de nada, hemos de comenzar reconociendo el escaso margen que las normativas, comunitario-europeo y estatal básica, antes citadas, dejan a la regulación autonómica en la materia que constituye objeto del Anteproyecto de reglamento que nos ocupa.

Como a lo largo del expediente se reitera (y de manera especial en las Memorias e informes en él existentes), lo exhaustivo de la regulación que, de la materia que constituye el objeto del proyecto normativo, efectúan las normas comunitarias y las estatales que las trasponen, no permite el establecimiento de “*una normativa autonómica propia en la materia*” más allá de algunos aspectos complementarios.

Así, a modo de ejemplo, es de ver como la regulación de cuestiones importantes tales como la *autorización administrativa de arranque* (art. 5 del Anteproyecto), *autorización de replantación* (art. 7), y *autorización de replantación anticipada* (art. 8), se enmarca en la Sección 1ª del Capítulo II, cuyo título es ya de por sí significativo de lo que se está exponiendo (“*Especialidades de la autorización administrativa...*”). En efecto, las

novedades que introduce prácticamente se limitan al lugar de presentación de las solicitudes, la fijación de plazo concreto para resolver, o el sentido del silencio administrativo cuando se produzca, cuestiones todas ellas que son fruto de la expresa remisión que la normativa estatal hace a las Comunidades Autónomas para que las determinen en ejercicio de sus competencias.

A ello, ha de añadirse la existencia de una regulación específica anterior de la CAR (constituida por el Decreto 86/2015, de 2 de octubre, que desarrollaba lo dispuesto por los Decretos estatales 739/2015 y 740/2015, ambos de 31 de julio, los cuales han sufrido una modificación por el Decreto 313/2016, de 29 de julio), por lo que, en el expediente, se justifica la norma proyectada en la conveniencia de acoger esas modificaciones y las aconsejadas por la experiencia en la aplicación del régimen anterior.

2. Consideraciones sobre el texto proyectado.

-En la **Parte expositiva**, debe señalarse, en la forma que se estime conveniente, pero con claridad y tras la exposición de la competencia que a la CAR confiere el art. 8.1.19 EAR'99, que el reglamento proyectado obtiene su necesaria cobertura legal de la normativa que el mismo desarrolla, la cual está integrada, fundamentalmente, por el Reglamento UE 1308/2013 y por la Ley riojana 1/2017, de 3 de enero.

-En los **artículos 1.2, 2 y 3.1** y en la **DT Única**, debe citarse también la Ley 1/2017, de 3 de enero.

-El **artículo 3.2** contiene unas *definiciones* iguales a las del art. 3 de la Ley 1/2007, a las que puede remitirse en bloque para evitar repeticiones inútiles o advertir expresamente de su reproducción literal, para así despejar dudas sobre su rango normativo.

-En el **artículo 3.1 y 3.2**, se reproduce literalmente el contenido del art. 5.1 y 5.2 de la Ley 1/2017, preceptos a los que puede remitirse o advertir expresamente de su repetición literal, para así evitar incertidumbre sobre su rango normativo.

-En la denominación del **artículo 4**, aunque es un asunto menor, la expresión “recinto”, si, como parece (cfr. art. 10,4,a) del mismo Anteproyecto) quiere referirse al concepto de “*recinto al efectos del sistema de identificación geográfica SIGPAC*”, debe expresarse así y ser definido directamente o por remisión a la normativa correspondiente (cfr. art. 4,b) del RD 1077/2014, de 19 de diciembre, sobre el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas), ya que, de no hacerlo, dicha expresión no sería apropiada pues, si bien respetaría la descripción del *Diccionario de la Real Academia* (DRAE) como “*espacio comprendido dentro de ciertos límites*”, en Derecho más bien se emplea para aludir a un espacio cuyo perímetro está físicamente delimitado por elementos constructivos (recinto amurallado, recinto deportivo, recinto ferial), es decir, como un concepto de naturaleza urbanística o edificatoria; mientras que, en Derecho agrario, suelen emplearse términos

como “*finca*” (propio del Derecho registral) o “*parcela*” (propio del Derecho catastral) o simplemente se acude a la noción de “*terreno*”, aunque acotándolo como una superficie geográficamente delimitada y que, jurídica y físicamente, reúne las condiciones precisas para plantar vides en ella, que es la terminología que luego emplea el propio precepto en su contenido, donde no se vuelve a hablar de “*recinto*”, mientras que, en otros preceptos (cfr. p.e, art. 5.3), se habla de “*parcela*”) o de distingue ésta del “*recinto SIGPAC*” (cfr. art. 10.4.,a). Parece, pues, aconsejable aclarar, cuidar y uniformar esta terminología en todo el texto.

-En los **arts. 5.2 y 13**, debe aclararse que la *Consejería* aludida es la competente en materia de viticultura o de agricultura, como hace, p.e, la **DA Única** del Anteproyecto.

-En el **art. 5.3**, se emplea -a nuestro juicio, incorrectamente- la expresión “*poder de plena disposición*” sobre la parcela, como requisito exigido al viticultor de un terreno plantado con vides que solicite autorización administrativa para arrancarlas. Sin duda, el legislador ha querido aquí requerir al viticultor que justifique el título jurídico en cuya virtud puede plantar o arrancar vides en un concreto terreno. Pero el “*poder de disposición*”, en sentido técnico-jurídico, es un concepto mucho más extenso e intenso, pues consiste en la facultad que un sujeto tiene de modificar, transmitir, gravar o extinguir un derecho subjetivo, coincidiendo así con la clásica facultad de *habere*, es decir, la de adoptar las decisiones que excedan de una administración ordinaria, pues son trascendentales en el ámbito de una titularidad jurídica (como sucede con las decisiones de enajenación o gravamen) y, además, estén expeditas (esto es, carezcan de prohibiciones legales que limiten su ejercicio). Sin embargo, las facultades de plantar (*ius plantandi*) y arrancar (*ius avellendi*) vides se mueven en un ámbito jurídico más reducido, cual es el del libre ejercicio de las posiciones jurídicas de goce y aprovechamiento económico inherentes a la facultad de disfrute (*frui*) de una cosa, en concreto en este caso, de un viñedo. Por consiguiente, si, como parece, lo que el precepto quiere es sólo requerir que el viticultor tenga sobre el terreno en cuestión la facultad jurídica de plantarlo con vides (y, por tanto, también la de arrancar las mismas) mediante cualquier título jurídico que (sin mediar obstáculo legal alguno), le habilite a ello (sea dicho título de naturaleza real, como sucede con los derechos de dominio, censo enfiteútico, usufructo, comodato inmobiliario o incluso con el simple precario, o de carácter personal, como sucede con el arrendamiento rústico), basta con que así lo exprese, sin acudir incorrectamente al concepto técnico de “*poder de disposición*” que tiene un significado diferente. Véase, por ejemplo, la correcta expresión “*título que le autoriza al cultivo*”, que figura en el art. 10.4,f) del Anteproyecto

-La misma observación efectuada a propósito del art. 5.3 cabe hacer respecto al empleo de los términos “*disponibilidad jurídica*”, en los **arts. 7.6, 8.8, 9.3 y 14.3, segundo párrafo**, y “*disponibilidad de uso*”, en el **art. 11.4, in fine**, todos ellos del Anteproyecto.

-En estos **mismos preceptos**, la expresión “*justificante de su liquidación ante el órgano competente en función del tributo*”, debe sustituirse por la más precisa de “*justificante de la liquidación y, en su caso, pago del tributo*”.

-En el **art.9.2**, el uso reiterado del adjetivo “*rechazada*”, referido a la autorización administrativa de nueva plantación, al implicar un matiz de inadmisión *a limine*, debe ser sustituido por el más técnico de “*denegada*”, que implica la idea de resolución administrativa en cuanto al fondo.

-Los **arts. 10.1, 10.2, 10.3 y 10.5** reproducen, literal y respectivamente, los arts. 6.1, 6.2 y 6.3 y 6.4 de la Ley 1/2017, por lo que deben eliminarse o advertir, al menos, esa circunstancia, para evitar dudas sobre su rango normativo.

-En los **arts. 10.4, d) y 10.4.e)**, así como, quizá, en algún otro precepto del Anteproyecto, se emplea el adjetivo “*concedida*” para referirse a un autorización administrativa, que se sugiere sustituir por el sinónimo de “*conferida*”, para así evitar toda confusión entre autorizaciones y concesiones administrativas, que son categorías jurídicas diferentes.

-En el **art. 10.6,a)** se alude al caso de la “*herencia por mortis causa*”, precisión ésta última que debe corregirse, no sólo porque, al tratarse de una expresión jurídica latina en caso ablativo, le sobra el “por” inicial, sino porque, al menos en Derecho civil español común, resulta redundante al no haberse transcrito completamente el art. 25 del RD 740/2015, que incluye también, como excepción, el supuesto de *herencia anticipada*, siendo ésta última posible en algunos casos de sucesión contractual, como los reconocidos en algunos Derechos forales.

-En el **art. 11.1**, la expresión “*mediante informe de campo...en la materia*”, debe ir entre comas. Faltan también comas en el **art. 11.2,párrafos a), b) y c)**; así como en los **arts. 12.4 y 15.2,c)**. Debe cuidarse la concordancia en el **art. 12.3 y 12.5**.

-En el **art. 14.3**, el concepto de “*partes*” debe aclararse si se refiere sólo a los viticultores o también a los propietarios.

-Los **arts. 15, in fine**, y **16.3** deben ser sustituidos por una redacción que determine que los titulares de las plantaciones asumirán los gastos de estos controles, así como el pago de las tasas correspondientes, si es que la mente del legislador reglamentario trata de distinguir gastos y tasas; o bien por una que impute a dichos titulares del pago de dichas tasas, si lo pretendido es sólo referirse al gasto inherente a ellas y no a otros gastos extra-tributarios.

-Pese a la remisión al Reglamento que efectúa el art. 5.4 de la Ley 1/2017, el Anteproyecto dictaminado **no regula** (sin que del expediente se deduzca motivo alguno para ello) el supuesto de **expropiación forzosa** a que se refieren el art. 5.2.c) de la misma Ley y el art. 1.4 del Reglamento Delegado UE 2015/560. Esta omisión contrasta con la reglamentación

que se hace del caso de *concentración parcelaria* (que tiene también un cierto matiz expropiatorio) en el **art. 17** del Anteproyecto. Sugerimos, pues, la inclusión de un precepto (podría ser un art. 18 del Anteproyecto) que desarrollase el procedimiento aplicable al caso en que, por haber sido expropiada una determinada superficie de cultivo, surge el derecho a replantar una nueva superficie que no exceda del 105% de la pérdida en términos de cultivo puro.

-La misma carencia de reglamentación se aprecia con relación al art. 10 de la Ley 1/2017 sobre actuaciones administrativas en caso de *declaración nulidad de autorizaciones de plantación*, que, por versar sobre una materia de conocida y comprobada litigiosidad, no parece prudente preterir en este Anteproyecto, el cual debería precisar el procedimiento correspondiente para evitar incertidumbres y generar seguridad jurídica.

-A la vista de la citada remisión al Reglamento efectuada por el expresado art. 5.4 de la Ley 1/2017, y de los deseos de información clara que tan acertadamente proclama la **DA Única** del Anteproyecto, éste ganaría en claridad y, por tanto, en seguridad jurídica (y se la haría ganar a la misma Ley) si dedicase un **Capítulo o precepto separado a cada uno de los mecanismos de control** expresados en el art. 5.1 y 5.2 de la misma Ley.

-En cuanto a la **Disposición Derogatoria (DD)**, es de señalar que pretende derogar, de forma expresa, al Decreto 86/2015, lo que provoca una situación perpleja, ya que la **DD Única.2**, de la reiterada Ley 1/2017 (siguiendo una recomendación al respecto, efectuada, en nuestro dictamen D.41/16, cuando no conocíamos que estuviera gestándose el Anteproyecto que ahora nos ocupa y convenía mantener la reglamentación anterior) lo deja expresamente en vigor, al señalar que: *“mantendrá su vigencia, en tanto no contradiga lo dispuesto en esta Ley, el Decreto 86/2015, de 2 de octubre, por el que se regula la adaptación del control del potencial vitícola de La Rioja tras la aplicación del Reglamento (UE) N.º 1308/2013 por el que se crea la Organización de Mercados de los productos agrarios”*.

Para resolver esta perplejidad (consistente en que el Anteproyecto de reglamento pretende derogar lo que la Ley 1/17 ha querido mantener en vigor), entendemos que una recta interpretación de dicha DD. Única 2 de la Ley 1/17 debe conducir a entender que el Anteproyecto que ahora nos ocupa, si se convierte en un reglamento vigente, substituirá al expresado Decreto 86/15, ya que no puede entenderse que la referida DD. Única 2 haya elevado al rango de Ley el contenido, claramente reglamentario, del Decreto 86/15, por lo que no puede otorgarse a la misma una virtualidad de jerarquía normativa que lo hiciera inderogable por un reglamento posterior igualmente aprobado por Decreto, como es el caso del Decreto proyectado que ahora nos ocupa.

Pero, esto dicho, estimamos que, si el Anteproyecto ahora dictaminado llega a entrar en vigor, es muy aconsejable, por motivos de seguridad jurídica, que dicho núm. 2 de la DD Única de la Ley 1/17 sea derogado cuanto antes (por supuesto, mediante una norma con rango de Ley), para evitar dudas sobre la normativa aplicable, sobre todo teniendo en cuenta que parte del contenido del referido Decreto 86/15 (*v gr*, sus arts. 1 a 3 y 8) se ha incorporado al texto de la Ley 1/17, con lo que (dicho contenido parcial, no el Decreto en sí) ha adquirido rango de Ley.

Sexto

Sobre las dos cuestiones específicamente planteadas al Consejo Consultivo

1. Cuestiones planteadas.

La Memoria final, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, de 15 de diciembre de 2016 (fol. 89), tras mantener con acierto la preceptividad de nuestro dictamen, requiere que nos pronunciemos en concreto sobre dos cuestiones que han sido controvertidas en el expediente: i) si debe o no requerirse la firma *ante funcionario público* de los documentos acreditativos de la condición de cultivador, como figura ahora el art. 14.3, segundo párrafo, del Anteproyecto; y ii) si deben o no ampliarse los casos de sucesión de explotaciones por herencia o fusión, contemplados en el art. 10.6 del Anteproyecto, con el de creación o extinción de *explotaciones compartidas* reguladas en la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de titularidad compartida de explotaciones agrarias.

2. Primera cuestión (art. 14.3, segundo párrafo, del Anteproyecto).

A) El art. 14, sobre modificación del Registro de viñedo, establece en su núm. 3 (fol. 100) que: “*el cambio de viticultor de una parcela vitícola requerirá o bien el consentimiento del anterior viticultor manifestado por su firma en la solicitud de modificación o la finalización de un procedimiento administrativo contradictorio en el que serán tenidas en cuenta las alegaciones de las partes con el fin de decidir quién debe figurar como viticultor*”. Y añade en un segundo párrafo que: “*cuando el viticultor a cuyo favor se efectúe la solicitud de cambio no sea propietario de la parcela, deberá acompañar a la solicitud la documentación acreditativa de la disponibilidad jurídica de la parcela **debidamente firmada ante funcionario público**, así como justificante de su liquidación ante el órgano competente en función del tributo a que esté sujeto el negocio o acto jurídico de que se trate*”.

B) La Memoria inicial, de 14 de octubre de 2016, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, postuló (fol. 41) la supresión, en ese segundo párrafo, de la exigencia de que la documentación esté “*debidamente firmada ante funcionario público*”, por las siguientes razones: i) porque no aporta mayor seguridad jurídica y supone un trámite añadido que es contrario al principio de simplificación administrativa preconizado

en el art. 69 LPAC'15; ii) porque no especifica a qué funcionario público se refiere (si al encargado del Registro de viñedo o cualquier otro); iii) porque asigna a ese funcionario público un papel de fedatario que no le corresponde y le exige unos conocimientos que no tiene obligación de poseer tanto sobre la forma de acreditar la capacidad y poder de disposición de las personas como sobre el procedimiento vitícola y sus garantías; iv) porque requiere una comparecencia personal de los ciudadanos ante el funcionario que, según el art. 19 LPAC'15, sólo es exigible cuando la prevea una norma con rango de ley; y v) porque la obligación legal de notificar el procedimiento a todos los interesados garantiza a éstos la posibilidad de oponerse y negar su consentimiento a lo pretendido por el viticultor.

En cuanto al informe del SOCE, de 25 de octubre de 2016, sólo indicó (fol. 59) la necesidad de concretar a qué funcionario público alude el precepto.

Por su parte, el informe de los Servicios Jurídicos, de 2 de diciembre de 2016, mostró su conformidad (fol. 81) con los anteriores criterios al entender, no sólo que debería concretarse a qué funcionario público se refiere el precepto, sino incluso que el precepto debería ser suprimido ya que el viticultor es responsable (incluso penalmente) de lo que presente para acreditar el consentimiento del propietario, sin que la intervención de un funcionario público legitime lo que el viticultor trate de acreditar.

Por último, la Memoria final, de la precitada Secretaría General Técnica, de 15 de diciembre de 2016, revela (fol. 89) que la exigencia de firma ante funcionario público se mantiene en el precepto sólo para permitir que este Consejo Consultivo se pronuncie al respecto, pero insiste en que la previsión garantista que implica dicha exigencia puede cumplirse mediante la responsabilidad del viticultor por sus declaraciones y la notificación del procedimiento a los interesados *ex art. 41.6 LPAC'15*, especialmente a los no obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración.

C) A la vista del precepto en cuestión y de las expresadas apreciaciones de los órganos intervinientes en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto, nuestro criterio al respecto es el siguiente:

-En primer lugar y reiterando las observaciones antes efectuadas al analizar el articulado del Anteproyecto, debe mejorarse la redacción general de su art. 14.3 que ahora nos ocupa, y así: i) en su párrafo primero, la expresión “...requerirá o bien el consentimiento... o la finalización...”, debe sustituirse por la más correcta de “...requerirá el consentimiento...o la finalización...”; ii) en el mismo párrafo, debe aclararse que por “partes” se entiende aquí tanto a los viticultores entrante y saliente como al propietario o propietarios del terreno; iii) en el segundo párrafo, la expresión “disponibilidad jurídica de la parcela” debe ser sustituida por la más correcta de “título jurídico, de carácter real o personal, que habilite al viticultor entrante para plantar, cultivar y arrancar vides en el

terreno de que se trate” u otra de redacción semejante en la que, por las razones antes expuestas al comentar los arts. 5.3, 7.6, 8.8, 9.3 y 11.4 del Anteproyecto, no se aluda al concepto jurídico de *disponibilidad, disposición de uso o poder de disposición*, que no estimamos adecuados a este respecto; y iv) en el mismo párrafo segundo, la expresión “...*liquidación ante el órgano competente en función del tributo...*” debe sustituirse, tal y como hemos indicado al comentar los arts. 5.3, 7.6, 8.8, 9.3 y 11.4 del Anteproyecto, por la más precisa de “*justificante de la liquidación y, en su caso, pago del tributo*” u otra parecida.

-En segundo lugar, a la vista de elevada litigiosidad que hemos contemplado al dictaminar los distintos procedimientos de revisión de oficio abiertos por la Administración actuante en materia vitícola, entendemos que la modificación registral regulada en el art. 14 del Anteproyecto requiere estar acompañada de *garantías jurídicas* para que la identidad y voluntad de los propietarios y viticultores sea presentada al Registro de viñedos con la necesaria seguridad jurídica.

-Ahora bien, la concretización de *cuáles deban ser* esas garantías jurídicas que el Anteproyecto haya de exigir es cuestión de política legislativa. En este caso, la mente del legislador parece inclinarse por la exigencia al respecto de una “*firma ante funcionario público*”. Esta opción ha sido criticada por los órganos que han intervenido en el procedimiento de elaboración de la norma proyectada, al entenderla inconcreta (ya que no se determina a qué funcionario se alude) e innecesaria (ya que sus efectos garantistas pueden lograrse con la responsabilidad de los declarantes y la notificación de las declaraciones a los interesados para que, si quieren, se opongán).

-En nuestro criterio -ya que se nos ha pedido expresamente- la garantía exigida por la seguridad jurídica en este caso es la constancia fidedigna: i) de la identidad de todos los interesados y la autenticidad de sus firmas; ii) del contenido de sus declaraciones; y iii) de la fecha de las mismas. Estas tres circunstancias fácticas deben constar de forma indubitada al funcionario encargado del Registro de viñedo en la CAR a quien exclusivamente corresponde tenerlas por acreditadas.

-Esto dicho, tales tres circunstancias fácticas pueden ser acreditadas de forma fidedigna, a través de diversos medios, como son: i) la presencia (física o mediante firma electrónica avanzada), de todos los interesados, para prestar, ante el funcionario encargado del Registro, su consentimiento formal a las modificaciones registrales que se pretenden (a este medio alude el art. 14.3, párrafo primero, del Anteproyecto); ii) la constatación en el expediente (en formato papel o electrónico) de una resolución firme de terminación de un procedimiento administrativo contradictorio en el que hayan podido ser oídas las alegaciones de todas las partes, es decir, de todos los propietarios y cultivadores entrantes y salientes del viñedo en cuestión (a este medio alude también el expresado art. 14.3, párrafo primero, del Anteproyecto); y iii) la presentación (en formato papel o por vía

electrónica), a dicho Registro administrativo de viñedos, de un documento acreditativo de las tres circunstancias fácticas antes reseñadas.

-A este último medio de acreditación parece querer aludir, aunque de forma imperfecta, el art. 14.3, párrafo segundo, del Anteproyecto, cuando exige la presentación de un documento “*firmado ante funcionario público*”. Y decimos de forma imperfecta porque, con esta redacción, el precepto pone el acento en el aspecto *subjetivo*, es decir, en la cualidad de *funcionario público* que ha de tener la persona ante la que se firme, cuando lo relevante es el aspecto *objetivo*, esto es, el *documento* firmado que acredite de forma fidedigna los tres elementos fácticos antes reseñados.

-El enfoque *subjetivo* acarrea las justificadas críticas de los órganos que han intervenido en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto, ya que, como es obvio, si se requiere la intervención de un funcionario, hay que concretar a qué funcionario se refiere y, además, si tiene funciones de fedación y cuál es el alcance de las mismas. Sin embargo, adoptando un enfoque *objetivo*, basta con requerir un documento que, en formato papel o electrónico, sea susceptible de constatar, de forma indudable, la identidad de sus firmantes con la autenticidad de sus firmas, el contenido de sus declaraciones y la fecha de las mismas.

-Pues bien, vista la limitación de efectos probatorios ante terceros (y la Administración es el tercero por excelencia) que a los documentos privados atribuyen los arts. 1225 y 1227 del Código civil, aunque las firmas fueran legitimadas, es claro que la susceptibilidad de acreditación conjunta de todas las expresadas circunstancias fácticas la tienen sólo los documentos públicos (que, como señala el art. 1216 del Código civil, son “*los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley*”), ya que, como señala el art. 1218 del propio Código civil, “*los documentos públicos hacen prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste*” y también “*hacen prueba, contra los contratantes y sus causahabientes, en cuanto a las declaraciones que en ellos hubiesen hecho los primeros*”

-Ahora bien, documentos públicos no sólo son los notariales (regidos por la legislación notarial, como establece el art. 1217 del Código civil), sino también todos aquellos que, como preceptúa el citado art. 1216 del Código civil, hayan sido autorizados por “*un empleado público competente*”, categoría en la que se incluyen todos los funcionarios públicos que tengan atribuida dicha competencia.

-Esto da lugar a la distinción, según la vinculación orgánica del funcionario autorizante, entre documentos públicos notariales, administrativos y judiciales, que ha de ser tenida en cuenta por el legislador, ya que, en materia vitícola, como ha probado la experiencia, las titularidades habilitantes para efectuar plantaciones y arranques de vides

pueden ser acreditadas mediante documentos autorizados por un Notario, pero también por otros funcionarios administrativos (como los que resuelven procedimientos contradictorios en la materia o incluso los Registradores de la propiedad cuando emiten certificaciones, entre las que se encuentran las acreditativas de la inscripción de explotaciones agrarias a que se refiere el art. 8.2 de la vigente Ley Hipotecaria) o por titulares de órganos judiciales (como los que resuelven procesos jurisdiccionales al respecto).

-Debemos aclarar que, entre dichos funcionarios administrativos, no se encontrarían los encargados del Registro de viñedo, ya que el precepto que nos ocupa precisa que los documentos deben “acompañar a la solicitud” de modificación registral, lo que implica que han sido creados (extra-registralmente) *antes* y aportados al Registro de viñedos *después*. Aunque, obviamente, el funcionario encargado del Registro de viñedo ha de tener atribuida la competencia (y la consiguiente responsabilidad), no de crear, autorizar o fedatar los documentos, sino de examinar los que se le presenten, calificarlos, admitirlos, rechazarlos o requerir que sean completados, todo ello con las facultades precisas para: i) recabar el asesoramiento jurídico o administrativo que, al respecto, precise; ii) notificar a los interesados lo que sea menester; iii) requerir la justificación de la liquidación o pago de los tributos correspondientes; y iv) preservar siempre la responsabilidad (civil, administrativa e incluso penal) en la que puedan haber incurrido los otorgantes de los documentos que se presenten, por falsedad en sus firmas o declaraciones o por otras causas.

-La Administración promotora del Anteproyecto ha de valorar, no obstante, si el interés público subyacente en la materia requiere o no imponer a los ciudadanos la carga de acreditar mediante documento público la titularidad jurídica de que tratamos, habida cuenta también de la seguridad jurídica que precisa una actividad económica tan significativa en La Rioja como es la relacionada con el mercado vitivinícola.

-La Administración actuante también puede optar por otras alternativas, sugeridas por los órganos intervinientes en el procedimiento de elaboración de este Anteproyecto, como la mera responsabilización de los declarantes a que alude el art. 28.7 LPAC'15 (“*los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten*”) o el ejercicio de las potestades administrativas que permiten procurar la exactitud de los datos y documentos aportados a un expediente, como las recogidas en la LPAC'15, arts 8 (que posibilita la comunicación de la tramitación del procedimiento a otros interesados que puedan resultar afectados por la resolución), 18 (que permite a la Administración solicitar la colaboración de personas en la tramitación de expedientes), 56 (que faculta a la Administración la adopción de medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución a dictar) u 87 (que habilita a la Administración para, antes de dictar resolución, realizar actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento), entre otros.

-Como es obvio, a la hora de ponderar las distintas alternativas, la Administración actuante ha de considerar también, como señala la Secretaría General Técnica, los criterios de eficacia y agilidad administrativa, aunque sin que estos puedan desplazar los de garantía de la seguridad jurídica que es muy necesaria en esta materia, como hemos reiterado en dictámenes anteriores (D.17/06, D.20/06, D.73/06 y D.78/07), en los que ya aludíamos a la exigencia de comparecencia personal o presentación de documentos fehacientes por los interesados.

D) Por tanto y sin perjuicio de la ponderación del interés público que corresponde a la Administración actuante en orden a la exigencia de unas u otras garantías de seguridad jurídica en el mercado vitivinícola, el art. 14.3, segundo párrafo, del Anteproyecto, puede, en nuestro criterio, ser redactado de forma que se requiera al viticultor, que no sea propietario del terreno, aporte al Registro de viñedo, junto con su solicitud, el documento o documentos públicos (notariales, administrativos o judiciales) que acrediten el título jurídico, de carácter real o personal, que le habilite para plantar y arrancar vides en ese mismo terreno, así como el justificante de la liquidación y pago de los tributos correspondientes; todo ello siempre con salvaguarda: i) de la responsabilidad del presentador; ii) de las competencias, y responsabilidad del encargado del Registro de viñedo; y iii) de las potestades procedimentales de la Administración actuante, en los términos que acabamos de exponer.

3. Segunda cuestión (art. 10.6 del Anteproyecto).

A) El art. 10.6. de la norma proyectada, siguiendo al art. 24 del antes citado RD 740/2015, de 31 de julio, tras establecer la prohibición general de “*realizar transferencias de autorizaciones de plantación ni de derechos de plantación*”, establece, como excepción, que, no obstante, se inscribirán en el Registro de viñedos las transferencias de autorizaciones o derechos de plantación cuyo periodo de validez no haya finalizado, en los dos siguientes supuestos: i) herencia “*por mortis causa*”; y ii) fusiones o escisiones de personas jurídicas.

B) La antes citada Memoria final, de la Secretaría General Técnica actuante, de 15 de diciembre de 2016, nos plantea (fol. 89): i) si las dos excepciones previstas en el art. 10.6 del Anteproyecto se pueden entender extensibles, por analogía, a los supuestos de creación y extinción de una titularidad compartida a partir de una explotación existente, previstos en la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de Titularidad compartida de explotaciones agrarias; ii) si dicha extensión analógica es o no posible teniendo en cuenta, tanto el criterio jurisprudencial restrictivo en la aplicación de la técnica de la analogía, como que la normativa estatal básica no prevé el supuesto y que la Administración estatal no aceptó una alegación efectuada por CAR en ese sentido durante la elaboración del que luego sería el precitado RD 740/2015; iii) si conviene que el Anteproyecto prevea una regulación específica de esta cuestión; y iv) por último, aunque no se pide nuestro pronunciamiento

expreso al respecto, plantea la posibilidad de interpretar, aun sin norma expresa que así lo permita, que cabe transferir, por subrogación, las autorizaciones, no de plantación sino de arranque de vides, cuando la herencia, fusión o escisión advenga después de haberse autorizado un arranque de vides, pero antes de haberse autorizado la consiguiente replantación.

C) Respecto a la expresión “por *mortis causa*” que luce en el 10.6,a), nos remitimos a la sugerencia efectuada al comentar dicho precepto del Anteproyecto.

D) En cuanto a la Ley 35/2011, su objeto es regular la *titularidad compartida de las explotaciones agrarias*, con el fin de promover y favorecer la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural, a través del reconocimiento jurídico y económico de su participación en la actividad agraria (art. 1.1). Su art. 2.1 aclara la naturaleza jurídica de esta figura, estableciendo que “*la explotación agraria de titularidad compartida es la unidad económica, sin personalidad jurídica y susceptible de imposición a efectos fiscales, que se constituye por un matrimonio o pareja unida por análoga relación de afectividad, para la gestión conjunta de la explotación agraria*”.

El art. 2.2 de esta Ley añade que “*la constitución de la titularidad compartida de una explotación agraria no alterará el régimen jurídico de los bienes y derechos que la conformen ni el régimen jurídico matrimonial o pactos patrimoniales de las parejas de hecho ni el régimen sucesorio, sin perjuicio de lo establecido en el capítulo IV de esta Ley*” (que se refiere al derecho de percibir una compensación económica por razón de colaboración efectiva en la explotación agraria).

Por su parte, los arts. 3 y 4 de la misma Ley establecen, sobre el régimen jurídico de las explotaciones agrarias de titularidad compartida, que: i) ambas personas deberán estar dadas de alta en la Seguridad Social, ejercer la actividad agraria, trabajar en la misma de modo directo y personal y residir en el ámbito territorial rural en que radique la explotación; ii) la administración corresponderá a ambas personas titulares conjuntamente; iii) la representación será solidaria, con excepción de los actos que supongan, disposición, enajenación o gravamen de la misma, en los que dicha representación será mancomunada; iv) la responsabilidad será directa, personal, solidaria e ilimitada de las dos personas titulares; y v) los rendimientos generados por la explotación se repartirán al 50 % entre las dos personas titulares y, una vez repartidos, se regirán por lo dispuesto en el régimen económico matrimonial de ambos cónyuges o los pactos patrimoniales que, en su caso, hayan suscrito las parejas de hecho.

E) A la vista de los transcritos preceptos de la Ley 35/2011, parece claro que las *explotaciones agrarias de titularidad compartida* sólo son una fórmula asociativa, sin personalidad jurídica propia, para la gestión y reparto por mitad de los rendimientos económicos de una misma explotación agraria, en la que participan dos personas,

dedicadas profesionalmente a la agricultura, que están unidas en matrimonio o relación similar de afectividad y residen en el ámbito territorial rural en que radique la propia explotación.

Ello implica que, al carecer de personalidad jurídica y consistir en una mera figura legalmente reconocida de asociación en la gestión económica de una explotación agraria, ni la creación ni la eventual extinción de la correspondiente explotación de titularidad compartida constituye, en rigor, una transferencia de derechos entre las dos personas participantes, sino, simplemente, la constitución o extinción del régimen de gestión conjunta de la explotación, sin que, al constituirse o al extinguirse éste, exista transferencia alguna, entre las partes, de derechos que las mismas no tuvieran ya en virtud de sus respectivas titulaciones jurídicas o por razón del régimen económico de su matrimonio o unión de hecho.

No existe, pues, transferencia de derechos entre los dos partícipes en la titularidad compartida de la gestión económica de la explotación agraria, sino, a lo sumo, una alteración por asociación cooperativa (en el caso de la creación) o una recuperación de la situación de gestión anterior (en el caso de la extinción).

Ambas operaciones (creación y extinción) consisten, pues y en suma, en situaciones jurídicas elásticas, asimilables, no tanto a transmisiones de bienes o derechos, cuanto, respectivamente, en el caso de la creación, a la incorporación a una comunidad germánica de bienes, mediante cuotas indivisas (antiguamente denominadas *divisas*) expresivas de la condición de partícipe (*divisero*); y, en el caso de la extinción, a la concretización o especificación de dichas cuotas indivisas que se produce en la extinción de las referidas comunidades germánicas de bienes, como ocurre en las adjudicaciones derivadas de la disolución de los regímenes económicos matrimoniales de comunidad, entre los que destaca el de la sociedad legal de gananciales del Código civil español o en el régimen navarro de conquistas (adjudicaciones que, por eso, no quedan, en España, sujetas a los tributos que gravan las transmisiones *inter vivos* o las sucesiones *mortis causa*); pero advirtiendo que, para comprender esta asimilación, la cotitularidad, en el régimen de las explotaciones agrarias de titularidad compartida que nos ocupa, no se refiere a una propiedad colectiva sobre bienes comunes, sino sólo a la gestión económica compartida de una explotación agraria integrada por terrenos cuya propiedad no resulta alterada; razón esta última por la que, ni en la creación ni en la extinción del régimen de cogestión, se opera transmisión o transferencia alguna de bienes o derechos patrimoniales, sino tan sólo la constatación legal del inicio o del final de una administración económica compartida de los mismos.

F) Hay, pues, en las explotaciones agrarias compartidas, una titularidad, pero referida sólo a la gestión económica de la explotación agraria, no a cuotas (divisas o indivisas) de una comunidad (romana o germánica) de bienes. Y, de ahí se deduce que no

es que el régimen de las explotaciones agrarias de titularidad compartida sea o no asimilable, por analogía, a los casos de transmisiones de bienes por herencia, en caso de muerte, de personas físicas, o de fusión y escisión de personas jurídicas, sino que dicho régimen no implica ninguna transmisión en su constitución ni en su extinción y, por consiguiente, no ha lugar a plantear ningún tipo de aplicación analógica con las transmisiones que las herencias y las fusiones o escisiones comportan.

Por tanto, entendemos que no es posible una aplicación analógica de los casos de herencia, fusión o escisión, ya que no existe entre ellos y la constitución o extinción de explotaciones agrarias de titularidad compartida la necesaria “identidad de razón” (*eadem ratio*) que justifica la aplicación (analógica) de una misma norma jurídica (*eadem dispositio*), con arreglo al brocardo *ubi eadem ratio, ibi eadem dispositio* que rige el funcionamiento de la analogía como técnica de aplicación normativa y que inspira la regulación de la analogía en el art. 4.1 del Código civil, a cuyo tenor “*procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón*”.

Además, en el presente caso, se trataría de aplicar la analogía a una norma de excepción (ya que el principio general es la prohibición de transferencias), lo que resulta contrario al art. 4.2 del mismo Código civil, que veta la aplicación de normas excepcionales a supuestos distintos de los comprendidos expresamente en ellas y, por tanto, también interdice un eventual recurso al antiguo criterio hermenéutico *favorabilia sunt amplianda, odiosa sunt restringenda*, que legitimara aquí una interpretación extensiva de las excepciones y restrictiva del principio general, al ser éste restrictivo de la libertad de comercio representada por aquéllas,

G) Desechada, pues, en este caso, la analogía y la interpretación extensiva de las excepciones, debe advertirse también que el carácter de legislación estatal básica que tienen, tanto éstas como el principio general de prohibición de transferencias (*ex art. 24*, en relación con la DF 2ª.1 del RD 740/2015), impide al legislador autonómico ampliarlas, ya que, si bien la normativa básica diseña, como ha señalado el Tribunal Constitucional (cfr. SSTC 214/89, 156/95, 61/97 y 164/01, entre otras), un *mínimo común normativo* para las Comunidades Autónomas, de suerte que el legislador autonómico puede establecer normas adicionales y complementarias, pero sin contradecir las básicas (cfr. nuestros dictámenes D.50/10, D.62/10, D.18/11, D.26/13 D.31/13, entre otros); en el presente caso, una eventual adición autonómica de excepciones minoraría la prohibición general en una forma imprevista por la legislación básica y sería, por ello mismo, inconstitucional.

Además, siendo el principio general de prohibición de transferencias un criterio del Derecho comunitario europeo, que también ha formulado con detalle las excepciones al mismo (como reconoce en su Parte expositiva el RD 74/2015 que lo traspone al ordenamiento jurídico interno), la introducción autonómica de nuevas excepciones

conculcaría dicho Derecho comunitario que, como es sabido, tiene efecto directo y aplicación prevalente sobre el Derecho interno de los Estados miembros.

Ante estas objeciones, huelga cualquier otra consideración sobre la conveniencia o no de introducir nuevas excepciones en el precepto sobre el que se nos consulta o sobre la interpretación conjetural de las razones que pudo tener el Estado central para no recoger en su normativa básica la petición de la CAR en el sentido de introducir en dicha normativa la nueva excepción sobre la que se nos consulta.

H) Finalmente, la Memoria final plantea, aunque sin recabar nuestro posicionamiento expreso, la posibilidad de interpretar, aun sin norma expresa que así lo permita, que cabe transferir, por subrogación, las autorizaciones, no de plantación sino de arranque de vides, cuando la herencia, fusión o escisión advenga después de haberse autorizado un arranque de tales vides, pero antes de haberse autorizado la consiguiente replantación. Este caso es distinto de los anteriores ya que no se trataría de añadir una excepción al principio general prohibitivo, ni de delimitar negativamente la prohibición, sino de aplicar las excepciones previstas para las herencias, fusiones y escisiones a un supuesto evidente de sucesión por herencia, fusión o escisión.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, al amparo del artículo 8.1.19 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), con los límites y condicionamientos expresados en el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen.

Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales que, para la elaboración de reglamentos, exigen los artículos 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, si bien deben observarse las advertencias efectuadas en el Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen.

Tercero

La norma proyectada tiene la cobertura legal necesaria y el rango reglamentario adecuado y su contenido se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento de Derecho Quinto de este dictamen.

Cuarto

Sobre las cuestiones que nos han sido específicamente consultadas, nuestro criterio es el expresado en el Fundamento de Derecho Sexto 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