

En Logroño, a 29 de abril de 2019, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

45/19

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 el Registro de Explotaciones Agrarias (REA) de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 18 de junio de 2018, del Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.
- Primer borrador de Decreto, de 18 de junio de 2018.
- Memoria justificativa, de 18 de octubre de 2018, de la Secretaría General Técnica.
- Informe, de 19 de octubre de 2018, del Servicio de Estadística y Registros Agrarios referido a las alegaciones y cambios recogidos en el borrador de Decreto proyectado.
- Resolución, de 24 de octubre de 2018, de la Secretaría General Técnica, por la que se declara formado el expediente.
- Segundo borrador de Anteproyecto de Decreto, de 24 de octubre de 2018.

-Segunda Memoria, de 24 de octubre de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante.

-Oficio, de 24 de octubre de 2018, de petición de informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE).

-Informe, de 12 de noviembre de 2018, del SOCE.

-Oficio, de 26 de noviembre de 2018, de petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

-Tercer borrador de Anteproyecto de Decreto, de 26 de noviembre de 2018.

-Informe, de 1 de febrero de 2019, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

-Memoria, de 12 de febrero de 2019, de la Secretaría General Técnica, previa a la remisión del expediente al Consejo Consultivo de La Rioja.

-Cuarto borrador del Anteproyecto de Decreto, de 12 de febrero de 2018.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 13 de febrero de 2019, registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, 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 electrónicamente de salida el 15 de febrero de 2019, 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 misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente 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.

Habida cuenta la naturaleza del proyecto de disposición sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de numerosas normas de referencia, como son el Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola; el Real Decreto 1.338/2018, de 29 de octubre, por el que se regula el potencial de producción vitícola, sin perjuicio de la regulación contenido en la normativa comunitaria (Reglamento 1308/2013, 2015/560 y 2015/561, fundamentalmente); el Real Decreto 1.013/2009, de 19 de junio, sobre caracterización y registro de la maquinaria agrícola; la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las explotaciones agrarias; la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias y su normativa de desarrollo; la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos rústicos; Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas; y el Real Decreto 1.311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma

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 riojana.

Tal competencia autonómica resulta con toda claridad de lo dispuesto en el art. 8.1.19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), al establecer que 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. Además, el art. 26.1 EAR'99, atribuye a la CAR *la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado*.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Gobierno de la CAR encuentra su respaldo para dictar la norma sometida a examen en el título habilitante referido en el anterior apartado y, específicamente, en un disperso conjunto de normas, de diferente origen regulatorio, que confieren (como afirma la Memoria justificativa de 18 de octubre de 2018) a la ordenación del Registro de explotaciones agrarias (REA) de la CAR de una enorme complejidad.

Entre tales normas destacan los ya citados Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola; el Real Decreto 1.338/2018, de 29 de octubre, de 29 de octubre, por el que se regula el potencial de producción vitícola, sin perjuicio de la regulación contenido en la normativa comunitaria (Reglamento 1308/2013, 2015/560 y 2015/561, fundamentalmente); el Real Decreto 1.013/2009, de 19 de junio, sobre caracterización y registro de la maquinaria agrícola; la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las explotaciones agrarias; la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias y su normativa de desarrollo; la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos rústicos; Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas; y el Real Decreto 1.311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios.

Esta variedad de normas traídas a colación, muchas de ellas de rango reglamentario, puede (como señalamos en nuestro dictamen D.89/10, emitido sobre el Anteproyecto del que luego sería el Decreto 60/2010, de 30 de diciembre, sobre el REA de la CAR, que ahora se pretende derogar) generar la idea de que nos encontramos ante un reglamento independiente, cuando lo cierto es que goza de cobertura en normas con rango de Ley, como son:

-En el ámbito de la UE, el Reglamento UE 1307/2013, de 17 de diciembre, sobre pagos y ayudas a los agricultores; y el Reglamento UE 1308/2013, de 17 de diciembre, sobre la organización común del mercado (OCM) de los productos agrarios.

-En el ámbito estatal, la aun parcialmente vigente Ley de Reforma y desarrollo agrario (LRDA), texto articulado aprobado por Decreto (legislativo) 118/1973, de 12 de enero; y las Leyes (estatales) 19/1995, de 4 de junio, de Modernización de las explotaciones agrarias, y 39/2011, de 4 de octubre, de Titularidad compartida de tales explotaciones agrarias.

-En el ámbito de la CAR, la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo rural.

Ello es así porque, al haber sido transferidas a la CAR las competencias en materia agraria, la existencia de un Registro administrativo de explotaciones agrarias (REA) constituye un instrumento necesario para conocer tales explotaciones, acreditarlas (como exige el art. 15 de la precitada Ley estatal 19/1995) y, en suma, para ordenar las ayudas y beneficios que la normativa (europea, estatal y autonómica) confieren a los mismos y, en definitiva, para facilitar la gestión de la política agraria de la CAR.

La CAR sigue así el precedente del antes expresado Decreto 60/2010, que ahora se pretende derogar y el de otras Comunidades Autónomas que han creado y regulado, con una semejante cobertura legal, sus respectivos REA; como son, entre otras, las CCAA del Principado de Asturias (Decreto 73/2013, de 11 de septiembre), Galicia (Decreto 200/2012, de 4 de octubre), País Vasco (Decreto 203/2011, de 27 de septiembre), Navarra (Decreto foral legislativo 150/2002, de 2 de julio) y Castilla León (Decreto 19/2015, de 5 de marzo).

Por tanto, no cabe dudar de que el Anteproyecto goza de la suficiente cobertura legal.

Esto dicho, como hemos indicado en casos similares (cfr. D.51/07, D.79/07, D.47/13, D.60/13, D.39/16 y D. 33/17, entre otros), el análisis competencial se solapa con el principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

3. En cuanto al rango de la norma proyectada, la regulación del REA de La Rioja ha de aprobarse por el Consejo de Gobierno mediante Decreto, tal y como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003 (*Corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos*), por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley.

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

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo, en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta es aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto de dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos que aquí han de ser observados (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa.

A) La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) La necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la consulta previa debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días.

B) En la Resolución de inicio, de 18 de junio de 2018, relativa al Anteproyecto dictaminado, se afirma (apartado quinto) que, *en el último trimestre de 2017, se formalizó la consulta previa a la que hace referencia el artículo 32.bis de la Ley 4/2005, de 1 de junio, sin que se recabara (entiéndase recibiera) ninguna aportación.*

C) En la Memoria final, de 12 de febrero de 2019, se alude igualmente (apartado VI) a que *la tramitación del Decreto objeto de esta Memoria estaba prevista en el Plan normativo de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente para el año 2017, que fue expuesto en la web del Gobierno de La Rioja, en aplicación del artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, haciendo referencia a las cuestiones a las que se refiere artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC'15), por lo que se entiende cumplido dicho trámite.*

D) Con independencia del error en que incurre el apartado quinto de la Resolución de inicio, al establecer que la consulta previa a la elaboración del anteproyecto se efectuó, *en el último trimestre de 2017, conforme a lo dispuesto en el artículo 32.bis de la Ley 4/2005, norma que no existía en el momento de su realización (entró en vigor, como ha quedado dicho, el 1 de febrero de 2018), la Memoria final viene a aclarar que tal consulta ya estaba prevista en el Plan Normativo de la Consejería para 2017 y que fue expuesta en la página web del Gobierno de La Rioja, en aplicación de los preceptos de la LPAC'15 (y entre ellos, su art. 133.1) vigentes ya entonces sobre el particular, por lo que este Consejo Consultivo entiende correctamente cumplido el trámite, sin perjuicio de que hubiera sido deseable incorporar al expediente el documento justificativo de haberse efectuado la publicación a la que nos venimos refiriendo.*

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005,

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

El presente expediente se inició por Resolución de 18 de junio de 2018, del Secretario General Técnico de la Consejería actuante, quien tiene atribuidas las funciones para *la gestión del REA de la CAR, del Registro de maquinaria agrícola, incluyendo la coordinación de los Registros agrarios de la Consejería, a través de las Instrucciones que sean precisas*, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.2.2.f) del 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 en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR; así como en virtud de lo previsto en el art. 7.1 del mismo texto autonómico, al establecer específicamente que *“corresponde asimismo a la Secretaría General Técnica, en relación con los servicios y actividades exclusivos de su competencia, el ejercicio de las funciones atribuidas en el punto siguiente a las Direcciones Generales”* (punto 3), entre las que se encuentra la de dictar la *“Resolución de inicio de la tramitación de disposiciones de carácter general”* (punto 4.g).

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución cumple con los requisitos determinados en el art. 33.3 de la Ley 4/2005 (que establece 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*).

3. Elaboración del borrador inicial.

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

- 1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación.*

En el expediente, constan una Memoria justificativa, de 18 de octubre de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, y un primer borrador del texto de la disposición proyectada.

También integran el expediente un informe, de 19 de octubre de 2018, del Servicio de Estadística y Registros Agrarios, referido a las alegaciones presentadas sobre el borrador del Anteproyecto de Decreto, y una segunda Memoria justificativa, de 24 de octubre de 2018, en cuyo apartado VI (estudio económico) se realiza una valoración de los costes en que se va incurrir para lograr la plena eficacia de la norma programada, distinguiendo entre los gastos en materia de personal y los derivados de los programas informáticos necesarios para llevar a cabo el proyecto.

En consecuencia, las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

4. 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, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará 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, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.*

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de fecha 24 de octubre de 2018, que determina la continuación los trámites a observar en el procedimiento de elaboración de la disposición general, siendo suficiente en cuanto a su contenido.

5. Trámite de audiencia.

A) A tenor de lo señalado en el art. 36 de la Ley 4/2005 (en la redacción introducida por la Ley 2/2018, de 30 de enero),

- 1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos*

derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público.

Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.

B) El informe de 19 de octubre de 2019, de la Jefa de Servicio de Estadística y Registros Agrarios, señala que el trámite de audiencia fue publicado en la página web del Gobierno e La Rioja, estableciéndose un periodo de presentación de alegaciones entre los días 20 de junio y 10 de julio de 2018. Además, según se afirma en el citado informe, el día 20 de junio fue comunicado directamente, vía correo electrónico, a los Departamentos de la Consejería, las Entidades y las Asociaciones directamente relacionadas en la aplicación del futuro Decreto, como son:

-Las Direcciones Generales (DG): de la Agenda Digital; de Agricultura y Ganadería; y de Desarrollo Rural.

-Los Sindicatos y entidades asociativas: ARAG-ASAJA; UAGR; UPA; ASEGAR 2020 UTE y SERVICOOPR UTE.

-Los Consejo Reguladores (CR): de la Producción agraria ecológica de La Rioja; de la Denominación de origen calificada *Rioja* (DOCR); de las Denominaciones de origen protegidas (DOP) *Cava*, *Zona Rioja*; *Peras de Rincón de Soto*; y *Aceite de La Rioja*.

-Indicaciones geográficas de procedencia (IGP): *Valles de Sadacia*; *Coliflor de Calahorra*; *Pimiento riojano*; *Espárrago de Navarra*; *Alubia de Anguiano*; *Ciruela de Nalda y Quel*; *Nuez de Pedroso*; *Frutas de Tierras Altas del Río Linares*.

-Las entidades agrarias: *Eurochamp*; *Almendrera riojana*; *Riojana de frutos secos El Raso*; *Frutas y verduras Valle de Rincón*; *Garu*; *Kumix*; *FECOAR* y *Cooperativa de Albelda*.

C) Durante el período de presentación de alegaciones se recibieron aportaciones del Servicio de ayudas al desarrollo rural (DG de Desarrollo Rural) y el Servicio de gestión de mercados (DG de Agricultura y Ganadería). Fuera del referido periodo, se propusieron modificaciones por el sindicato ARAG-ASAJA. Todas las alegaciones fueron tenidas en consideración, dando lugar a un segundo borrador del Anteproyecto.

D) Este Consejo Consultivo entiende que, en el presente caso, el preceptivo trámite de audiencia ha de darse por cumplido, por cuanto, tal y como se reitera en el expediente, por parte del Centro gestor, se notificó expresamente la apertura del mencionado trámite a los sujetos y entidades que pudieran verse afectados por la nueva propuesta normativa, a los que se puso a su disposición texto del Anteproyecto de reglamento.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el artículo 38 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.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 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.

B) En el presente expediente, consta, tanto el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, como el del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE).

C) En el informe del SOCE, emitido el 10 de mayo de 2018, se efectúan numerosas observaciones, a las que el Centro Gestor da respuesta de la siguiente forma:

-La primera observación se refiere a la inclusión en el título de la norma proyectada una mención, aunque sea genérica, a los otros Registros que se regulan en el texto, y no únicamente al REA. El Centro gestor, considera que no procede atender dicha indicación, en la medida en que el REA, que da nombre al Anteproyecto de Decreto, es un *Registro de registros*, en el que se vuelca la información de los otros, de los que sólo se regulan sus especificidades en el texto propuesto.

-La segunda observación mantiene que no se ha recogido en el borrador la estructura conforme a la cual se organiza el Registro, ante lo cual, la Secretaría General Técnica sostiene que dicha regulación se establece de forma expresa en el art. 8.

-En tercer lugar, el informe del SOCE efectúa una larga serie de advertencias acerca de: i) la obligación que pesa sobre las personas jurídicas de relacionarse con la Administración de forma telemática; ii) la falta de regulación de los lugares de obtención y de presentación de las solicitudes; iii) la necesidad de elaborar, conforme a los requisitos establecidos, los correspondientes modelos de solicitud; y iv) el tratamiento de los datos personales y el consentimiento que han de prestar los interesados a tal fin. El Centro gestor introduce, para atender las observaciones contenidas en este apartado, un nuevo artículo, el 37, en el que se establece de forma expresa la obligatoriedad de las personas jurídicas de relacionarse electrónicamente con la Administración, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, haciendo alusión expresa a la *dirección electrónica habilitada (DEH)*, como canal para efectuar las notificaciones electrónicas. No obstante, el Centro hace constar que el art. 15 recoge expresamente la posibilidad de que la persona interesada no incorpore los documentos ya elaborados por otras Administraciones públicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 LPAC'15.

-No se atiende la sugerencia de eliminar el art. 48 del borrador, puesto que se considera que tiene contenido propio y, además, se complementa con el del art. 41, resultando ambos fundamentales para que el REA sea un sistema de información eficaz y control efectivo para la lucha contra el fraude en la gestión de las subvenciones públicas.

-Para aceptar la quinta observación del informe del SOCE, se añade un inciso en el art. 31.1, de forma que queda establecido que el procedimiento para inscribir las novaciones contractuales referidas a la modificación de las Parcelas se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29.

-Asimismo, se modifica el art. 35 con el fin de, conforme al punto sexto del informe, establecer la obligación de comunicar, a las persona interesadas, las actualizaciones que se realicen de oficio sobre los datos de su explotación recogidos en el REA.

-También se ha alterado el art. 44 (ahora 45) con el objeto de acoger el contenido de la observación del SOCE indicada en el punto séptimo de su informe, respecto a la puesta a disposición de los documentos incorporados en el Repositorio de documentos firmados del REA, cuando así resulte preceptivo.

-Se varía la redacción del apartado tercero del artículo 47.3 (ahora 48.3) para incorporar la previsión de que, para poder recabar los datos de Seguridad social y de la AEAT, será necesario el consentimiento expreso de la persona interesada.

-En cuanto a la observación recogida en el punto noveno del informe emitido por el SOCE, se rectifica la disposición adicional primera, eliminando la calificación del REA como órgano administrativo y aclarando que se trata de un instrumento de información, gestión y control.

-Por último, se modifican puntualmente los arts. en los que se utilizan erróneamente las expresiones *Departamentos* y *Entidades pertenecientes al Sector público institucional* por las más atinadas de *Órganos* y *Entes instrumentales*, respectivamente.

D) El SOCE realiza en su estudio una valoración económica de las cargas que conlleva el procedimiento que se pretende instaurar y al que se refiere el art. 34.1 y 2 de la Ley 5/2014, de Administración electrónica y simplificación administrativa.

E) Como consecuencia de estas observaciones, se procede a elaborar un nuevo borrador (el tercero), de fecha 26 de noviembre de 2018.

F) A raíz del preceptivo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, debidamente cumplimentado el 1 de febrero de 2019, se toman en consideración todas las sugerencias por la misma trasladadas, y se introducen en el texto los incisos correspondientes:

En el artículo 15.1.b), sobre presentación de la declaración del IRPF; en el artículo 40.1, para dar cabida a lo dispuesto en la regulación del Catastro respecto a las presunciones aplicables; y en el artículo 48.3, para clarificar la consecuencia de no autorizar a la Consejería a recabar datos de otras Administraciones. Por último, se corrige el error en la remisión del artículo 22.2.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 39 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 consulta previa, audiencia; e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger

expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una Memoria, de 12 de febrero de 2018, de la Secretaría General Técnica, en la que se incluyen adecuadamente las menciones y contenidos exigidos por el art. 40.1 Ley 4/2005.

8. Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han observado con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Cuarto

Sobre el texto del Anteproyecto de Decreto

1. El Anteproyecto de Decreto encuentra su justificación, tal y como destaca la Parte expositiva del último borrador sometido a nuestra consideración, en la conveniencia de continuar con la mejora permanente del REA, fijando nuevos objetivos, pero teniendo en cuenta la experiencia acumulada.

Y así se plantea, partiendo de la consideración de que el REA, cuyo servicio a lo largo de los años se califica como exitoso, ha venido cumpliendo importantes funciones en relación a la gestión de la información agraria de la CAR, *favoreciendo la interacción de dos actores principales: de un lado, la Administración riojana, que requiere de un sistema de información y gestión moderno que facilite la gestión en las diferentes áreas de interés; y por otro lado, el ciudadano, cuyas relaciones con la Administración se facilitan mediante el acceso al REA de la CAR, al presentar toda la información actualizada de la explotación, así como sus datos históricos: por ello, el REA de la CAR se ha convertido en una pieza capital en el funcionamiento de la Administración riojana en materia de agricultura y en sus relaciones con los agricultores.*

2. Es importante destacar, como lo hacen reiteradamente los distintos departamentos y unidades de la Consejería que han intervenido en el expediente, que el REA ha sido concebido como un *Registro de registros* agrarios, en el sentido de que “*la información contenida en la pluralidad de registros gestionados por la Consejería competente en materia de agricultura deben actuar de forma coordinada (en virtud del principio de coordinación registral) con el fin de hacer efectivo el principio de inscripción única de superficies, previéndose a tal efecto tanto procedimientos de comprobación registral, como procedimientos contradictorios de cara a determinar la inscripción prevalente para los casos en que existan discrepancias*”; constituyendo la labor de armonizar y coordinar las cuestiones espacio-temporales, que resultan del peculiar régimen jurídico de cada uno de los Registros administrativos que lo integran, la mayor dificultad con la que -según se afirma- se ha encontrado la Administración a la hora de regular el REA de la CAR.

3. El Anteproyecto consta de una Parte expositiva, de siete Capítulos, dos DA, una DD y dos DF:

-El Capítulo I, regula las Disposiciones generales (arts. 1 a 7), como son el objeto del REA de la CAR, las definiciones de cara a facilitar la interpretación de la norma, los fines y objetivos del REA, su naturaleza administrativa, la información contenida en el Registro, la referencia a la regulación contenida en materia de protección de datos de carácter personal, así como los principios de actuación.

-El Capítulo II (arts. 8 a 13) regula la inscripción, desde varias perspectivas, ya que, de un lado, se ordena la materia objeto de inscripción, partiendo, en cuanto a la determinación del ámbito territorial de la inscripción (al igual que se hacía en el anterior Decreto regulador del REA), de emplear el *Sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (SIGPAC)*, como elemento clave con el fin de coordinar todas las inscripciones con las derivadas de la solicitud única que suponen una parte muy importante de la superficie inscrita en el REA de la CAR; y, de otro lado, se disciplina el ámbito temporal de la inscripción, distinguiendo dos tipos de inscripciones: las que producen efecto durante la campaña y las inscripciones con efecto permanente.

-El Capítulo III (arts. 14 a 33) regula los diversos *Registros específicos*, en concreto: a) el Registro de titularidad compartida (Sección 1ª); b) el Registro de los cursos de formación y capacitación agraria (Sección 2ª); c) el Registro de hongos (Sección 3ª); d) el Registro de invernaderos (Sección 4ª); e) el Registro de contratos de arrendamientos rústicos (Sección 5ª); y f) el Registro de otras superficies.

-El Capítulo IV (arts. 34 a 37) regula el sistema de alta, la baja y la modificación del REA de la CAR.

-El Capítulo V (arts. 48 a 41) se refiere a los principios básicos sobre los que pivota el funcionamiento del REA de la CAR: el principio de inscripción única de superficies y el de coordinación registral.

-El Capítulo VI (arts. 42 a 46) reglamenta el REA como instrumento para facilitar el ejercicio de los derechos y obligaciones de los agricultores y ganaderos.

-El Capítulo VII (arts. 47 a 49) regula el REA de la CAR como sistema de información, gestión y control, previendo su posible empleo para fines estadísticos, para la catalogación de explotaciones agrarias o como instrumento de coordinación de los controles.

-Se completa el texto de Anteproyecto de Decreto con dos DA, una DD y dos DF.

2. El Centro gestor ha admitido las numerosas recomendaciones y objeciones planteadas respecto al contenido del Anteproyecto, por los órganos y entidades que emitieron su opinión en el trámite de audiencia, así como las formuladas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y, sobre todo, por el SOCE, lo cual ha venido a contribuir a la consecución de un texto normativo de carácter técnico.

3. Dicho lo anterior, teniendo en cuenta que la norma reglamentaria proyectada es, desde luego, conforme con los principios de competencia y jerarquía normativa, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminarla favorablemente, en particular teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa el artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual tiene la cobertura legal y el rango normativo adecuados.

Segunda

Se ha observado correctamente el procedimiento administrativo especial para la elaboración de disposiciones generales.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero