

En Logroño, a 22 de octubre de 2018, 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. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**96/18**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre el *Anteproyecto de Decreto, por el que se modifica el Registro de comerciantes de semillas y plantas de vivero en la CAR.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejería 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 21 de febrero de 2018, de la Directora General de Agricultura y Ganadería, de inicio del expediente.

-Memoria justificativa, de la Jefe de Servicio de Producción Agraria y Laboratorio Regional, de fecha 21 de febrero de 2018, precedida por el texto inicial de la disposición proyectada.

-Resolución, de 20 de marzo de 2018, del Secretario General Técnico de la Consejería actuante, de formación del expediente, acordando la continuidad de su tramitación.

-Memoria inicial del Anteproyecto, de la Secretaría General Técnica, de 21 de marzo de 2018.

-Oficio, del Secretario General Técnico de la Consejería actuante, de 21 de marzo de 2018, dirigido al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), remitiendo el expediente y solicitándole el correspondiente informe.

-Informe, de la Jefa del SOCE, de 9 de abril de 2018, referido al Anteproyecto remitido, y efectuando las observaciones que se estimaron oportunas.

-Oficio, del Secretario General Técnico de la Consejería, de 17 de abril de 2018, dirigido a la Dirección General de Agricultura y Ganadería, trasladándole el informe del SOCE, al que acompaña nuevo texto de la norma proyectada, designado como versión 2.

-Oficio, de la Dirección General de Agricultura, de 8 de junio de 2018, dirigido a la Secretaria General Técnica de la Consejería competente, referente a las observaciones efectuadas en el informe del SOCE, y acompañando un nuevo texto del proyecto, denominado versión 3.

-Oficio, del Secretario General Técnico de la Consejería, de 14 de mayo de 2018, solicitando informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos, señalando que se informe el borrador 2, y no el 3, por considerarlo más adecuado jurídicamente.

-Informe, de 17 de julio de 2018, de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

-Memoria final del expediente, de 19 de julio de 2018, elaborada por la Secretaría General Técnica, a la que acompaña un nuevo texto de la disposición, señalado como versión 4.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20 de julio de 2018, y registrado de entrada en este Consejo el 23 del mismo mes, la Excm. Sra. Consejera de Desarrollo Económico e Innovación, en sustitución del Excmo. Consejero de Agricultura Ganadería y Medio Ambiente, conforme al Decreto 2/2018 de 12 de Julio de Presidencia del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 24 de julio de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

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

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

## **Primero**

### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “c) *Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12.2. c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, se nos remite un Anteproyecto de Decreto, que constituye una disposición de carácter general, que desarrolla lo establecido en la Ley estatal 30/2006, de 26 de julio, de Semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos, la cual, en su artículo 36.3, establece la obligación de los comerciantes que realicen la actividad de importación, almacenamiento o comercialización o puesta en el mercado (art. 35.2. b), de comunicar el ejercicio de su actividad, a efectos de su inscripción en el Registro de la correspondiente Comunidad Autónoma en la que tengan sus instalaciones.

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

Como se viene reiterando en nuestros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar, salvo cuando se nos solicite, lo que no ha sucedido en este caso, en cuestiones de oportunidad.

## **Segundo**

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

1. Como este Consejo viene reiterando en sus dictámenes referidos a disposiciones de desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas, “*la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial registro para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración*” de esa Comunidad (D.89/18), *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, no sólo a la Constitución (CE), sino también al Estatuto de Autonomía de La Rioja*” (D. 36/13).

En este caso, el artículo 148.1.7ª CE faculta a las Comunidades Autónomas a asumir competencias en materia de *“agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”*.

Con fundamento en ello, la L.O. 3/1982 de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificada por la L.O. 2/1999, de 7 de enero (EAR'99), en su artículo 8.1.19, confiere competencia exclusiva en materia de *“agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía”*.

En conclusión, es evidente la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada.

2. El presente Anteproyecto cuenta con la necesaria cobertura legal al desarrollar la Ley estatal 30/2006, de Semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos, debiendo destacar que el Decreto 245/1985, de 6 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CAR, en materia de semillas y plantas de vivero, en su apartado B), Dos, traspasó, a la CAR, entre otros medios y servicios, los precisos para desempeñar las funciones que venía realizando la Administración del Estado en materia de *“Registro de comerciantes de semillas y plantas de vivero establecido en el territorio de la CAR y la inspección del proceso comercial en semillas y plantas de vivero”*.

Fruto de ello fue que el Gobierno de la CAR dictara la Orden de 8 de marzo de 1989, por la que se creó el Registro de comerciantes, que la disposición proyectada viene a sustituir, derogándola.

Por tanto, la disposición proyectada goza de la precisa cobertura legal.

3. En cuanto al rango de la norma proyectada, es el de reglamento aprobado en forma de Decreto del Consejo de Gobierno de la CAR, el cual es, sin duda, adecuado, en cuanto que es a dicho órgano a quien corresponde la aprobación, *“mediante Decreto”*, de *“los reglamentos para el desarrollo, con rango reglamentario, de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer, en general, la potestad reglamentaria”* (art. 23, apdo. i), de la Ley autonómica 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros). E, igualmente, al tratarse de disposición de carácter general de rango inferior a la ley, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, ha de ser aprobada por el Consejo de Gobierno, y, por ello, revestir la forma de Decreto.

### **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, aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, en la D.F.Única, su entrada en vigor al día siguiente de su publicación. Con ello, además, se ha incorporado al ordenamiento jurídico de la CAR, lo preceptuado por el artículo 133 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15).

### 1. Consulta previa

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.*

El trámite que nos ocupa no resulta preceptivo cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los siguientes cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 de la Ley 4/2005: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga 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; o, v) que concurran razones graves de interés público.

El Anteproyecto que nos ocupa regula los actos, forma de efectuarlos y consecuencias que han de realizar quienes deban llevar a cabo la actividad de comerciar con semillas y plantas de vivero, en relación con el Registro existente a ella referido, y previsto en el ya mencionado artículo 36.3. de la Ley 30/2006.

La posible existencia de dudas sobre si a la norma proyectada le resultase aplicable alguna de tales excepciones constituye un razonamiento bizantino, por cuanto, ya en la Memoria inicial de la Secretaria General Técnica de 21 de marzo de 2018, se hace mención expresa a haberse llevado a cabo tal actuación previa, mediante la exposición del Anteproyecto inicial en la página *web* del Gobierno de La Rioja, hasta el 16 de febrero de 2018, sin que se hubieran presentado observaciones.

Por tanto, hemos de entender cumplido adecuadamente el trámite aquí examinado, no obstante lo cual, no obrando en el expediente remitido otro dato sobre ese concreto acto que la mención de “haberse expuesto”, sería conveniente que constase en el expediente un documento acreditativo del contenido publicado, pues el precepto que comentamos no establece sin más un público conocimiento de la intención de llevar a cabo la norma proyectada, sino que, como es de ver, une a esa “publicidad” el que ella haga referencia a las circunstancias que menciona: i) problemas que pretende solucionar; ii) necesidad y oportunidad de su aprobación; iii) objetivos perseguidos; y iv) posibles soluciones alternativas. Evidentemente, no se cumpliría con la exigencia legal si se limitara a una mera publicación carente de cualquiera de esos contenidos.

En cualquier caso, se trata de una cuestión menor, que no altera la consideración de haberse observado el trámite.

## **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 procedimiento de elaboración del proyecto se origina por la Resolución de inicio de 21 de febrero de 2018, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Consejería correspondiente, la cual, tiene asignadas, como competencias específicas, por el artículo 7.2.3, a) del Decreto 28/2015, de 21 de julio: *“la gestión de los registros agrarios que tengan relación con aquellas materias que sean de su competencia, cumpliendo las directrices marcadas desde la Secretaria General”.*

La misma norma, en su artículo 7.1.4.g), atribuye a las Direcciones Generales integradas en la Consejería la función de dictar las Resoluciones *“de inicio de las disposiciones de carácter general”.*

Se cumplen con ello las prescripciones del precepto examinado.

Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 de la Ley 4/2005, dispone que:

*“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

La Resolución de inicio va acompañada de la Memoria elaborada por la Jefa del Servicio de Producción Agraria y Laboratorio Regional, de 21 de febrero de 2018, en la que se recoge el contenido en este precepto requerido: i) establece el objeto y finalidad de la norma; ii) la competencia ejercida y iii) la norma legal que desarrolla.

Se cumple, pues, con lo previsto en el precepto examinado.

### **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”.*

La Resolución de inicio va acompañada del borrador inicial de la norma proyectada, cuyo contenido se ajusta a las exigencias aquí recogidas.

Asimismo, la Memoria, de 21 de febrero de 2018, de la Jefa de Servicio de Producción Agraria, mencionada en el apartado anterior, recoge las prescripciones de este precepto referentes al contenido de la Memoria justificativa que en él se menciona, a excepción de lo referente al coste económico, respecto del que nada especifica.

No obstante, la Secretaria General Técnica de la Consejería, tras la Resolución declaratoria de la formación del expediente, a la que se ha de hacer referencia en el apartado siguiente, elaboró una Memoria inicial sobre el Anteproyecto de Decreto, de fecha 20 de marzo de 2018, en la que se exponen los requisitos por el precepto que venimos examinando, incluso con mayor amplitud que la del Servicio de Producción Agraria.

Además, la Memoria de Secretaría expresa: i) que se ha publicado (concretamente desde el 23 de febrero hasta el 15 de marzo de 2018) el texto inicial del Anteproyecto en el *canal participa* del portal *web* de la CAR, tras la consulta pública previa (a que se ha hecho referencia en el apartado referido a “consulta previa” de este dictamen); y ii) que la propuesta carece de contenido económico.

Por ello, hemos de estimar cumplidas adecuadamente las prescripciones del precepto examinado.

#### **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.*

Consta en el expediente la Resolución de 20 de marzo de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, declarando formado el expediente, a la cual acompaña una Memoria, del mismo órgano administrativo, de 21 de marzo de 2018, relativa al Anteproyecto de Decreto, en la que se hacen constar los trámites a seguir en la elaboración del borrador, con expresa mención a la necesidad de solicitar informes del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como el dictamen de este Consejo.

Asimismo, en esa Memoria, de 21 de marzo de 2018, se hace constar que, además de la inicial consulta pública previa y a efectos de audiencia de las personas interesadas, se publicó el borrador inicial en el *canal participa* del portal *web* de la CAR, durante 15 días, desde el 23 de febrero al 15 de marzo de 2018, sin que se hubiese recibido alegación alguna.

El trámite de audiencia a que se hace referencia en el núm. 1 del precepto que aquí examinamos es el previsto en el artículo siguiente, el 36, ya que se alude a esa publicidad cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas y “*sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa*”, es decir, la reglada en el nuevo artículo 32 *bis* de la Ley 40/2005.

Y este “trámite de audiencia” puede ser efectuado, además de por la Dirección General competente en fase de elaboración, por la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, mediante la publicación del texto del borrador, en la indicada *web* del Gobierno de La Rioja.

Y, del examen conjunto de ambos preceptos, se ha de concluir que el trámite de audiencia ha de ser anterior a la declaración de formación del expediente de la Secretaría General Técnica, regulada en el precepto aquí examinado.

Habiéndose, pues, efectuado la publicación inherente a esta audiencia a las personas afectada previamente, en el *portal participa* de la *web* del Gobierno de La Rioja, en las fechas consignadas en la Memoria citada de la Secretaría General Técnica, se ha cumplido adecuadamente con el precepto exigido.

## **5. Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente, este trámite diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa -ahora, ya de manera concreta- en el nuevo artículo 32 bis, disponiendo, a tal efecto, en el artículo 36, que:

*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.*

Por lo expuesto en el apartado anterior, se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia en este precepto previsto.

## **6. Informes y dictámenes preceptivos.**

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.*

El Secretario General Técnico solicitó sendos informes: al SOCE, por oficio de 21 de marzo de 2018; y, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, por oficio de 14 de mayo de 2018.

El SOCE remitió su informe en fecha 9 de abril de 2018, efectuando una serie de observaciones al texto del borrador, cuya práctica totalidad fueron aceptadas por la Secretaría General Técnica, la cual elaboró un nuevo borrador, denominado versión 2, recogiendo las observaciones de conformidad, y manteniendo las que estimó oportunas.

Además, el informe del SOCE: i) sugería la elaboración de modelos sobre una serie de actos de tramitación en el Registro, que no constaban en los que, como anexos, acompañaban al Anteproyecto; ii) efectuaba consideraciones sobre la, a su entender, confusa redacción de la Disposición Transitoria, referente a cómo se había de proceder a completar los datos de inscripción por quienes ya se encontraban inscritos en el Registro, en cuanto que, la regulación que el Anteproyecto efectuaba, exigía más datos que los hasta ahora requeridos; y, iii) efectuaba, finalmente, un análisis económico de las cargas administrativas estimadas.

El Secretario General Técnico remitió oficio, a la Dirección General de Agricultura, acompañado del informe y de la versión 2 efectuada, para que ese centro gestor se pronunciara sobre ello.

Por escrito de 8 de mayo de 2018, la Dirección General de Agricultura, en su condición de centro gestor del Anteproyecto, remitió, a la Secretaría General, contestación a las observaciones efectuadas por el SOCE y, dando cumplimiento a lo requerido: i) completó los formularios que acompañaban como Anexo al Anteproyecto, añadiendo los que no se habían elaborado; ii) redactó nuevamente la Disposición Transitoria del Anteproyecto, por la cual, manteniéndose la inscripción en el Registro de quienes ya estuvieran inscritos, se estableció el momento en que debían facilitar los nuevos datos exigidos; y iii) dio su conformidad al coste económico determinado por el SOCE, en cuanto al valor de las cargas administrativas derivadas de las comunicaciones y actos en relación con el Registro.

A tal efecto, acompañaba un nuevo texto del Anteproyecto, denominado versión 3, por la que se daba cumplimiento a lo requerido, si bien introduciendo una modificación, consecuencia de una posterior controversia, en el artículo 3. El texto inicial de tal precepto, en la primera versión y en lo que aquí procede, era del siguiente tenor:

*Artículo 3. Solicitud de alta. 1. Los comerciantes que vayan a desarrollar su actividad en La Rioja deberán realizar comunicación previa al ejercicio de la actividad, según el modelo de comunicación previa publicado y que deberá acompañarse de la siguiente documentación.*

Cuando, desde Secretaria General Técnica, se remite al centro gestor del Anteproyecto el informe del SOCE, versión 2, introduce una nueva denominación del título del artículo (manteniendo idéntico el resto), que pasa a ser denominado “**Artículo 3. Comunicación previa**”.

A su vez, el centro gestor, en la respuesta al informe del SOCE que venimos examinando, en la denominada versión 3, vuelve a cambiar el título del artículo por el inicial de “**Solicitud de alta**”.

La Secretaria General Técnica, mediante oficio de 14 de mayo de 2018, solicita a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, la emisión de informe, con expresa indicación de pronunciamiento sobre si el título del artículo 3 ha de ser el consignado en la versión 2 o en la versión 3, a cuyo efecto remite ambas versiones.

Los Servicios Jurídicos emiten su informe en fecha 17 de julio de 2018, en el que, en respuesta a lo solicitado, considera apropiado el de “comunicación previa”, por las razones que más adelante exponremos. Asimismo, efectúa, al texto y a la tramitación del procedimiento, las siguientes observaciones: i) que falta en el expediente la Memoria final prevista en el artículo 39, de la Ley 4/2005: y, ii) que la Disposición Transitoria ganaría en claridad con el texto alternativo que propone.

## **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.*

La Secretaria General Técnica, en fecha 19 de julio de 2018, formalizó la Memoria mencionada en este precepto, conforme con el contenido previsto, pues: especifica el marco normativo en que se incardina, y justifica su necesidad; expone la estructura y contenido del Anteproyecto; menciona las disposiciones afectadas y la tabla de vigencia; y especifica los trámites seguidos.

Además, asume el contenido del informe de los Servicios Jurídicos en cuanto al enunciado del artículo 3 del Anteproyecto, al considerar correcto el de **“comunicación previa”** de la versión 2.

Y, por último, asume la redacción de la disposición transitoria única, elaborada por el centro gestor del Anteproyecto, en la versión 3, redactando, con todas las observaciones recibidas, un nuevo texto denominado versión 4, siendo este el que se nos remite y al que hemos de ceñir el dictamen.

En síntesis, se han cumplido adecuadamente los requisitos exigidos en la tramitación del proyecto.

#### **Cuarto**

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

**1.** La norma proyectada constituye un cuerpo único, constituido por una parte expositiva, once artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, y una disposición final.

En ella, se define su objeto, constituido por la regulación del Registro de comerciantes de los productos indicados en su título; la designación del órgano administrativo al que le está encomendado ese Registro, y el ámbito de aplicación, señalando ser el referido a las personas, físicas o jurídicas, indicadas que vayan a ejercer esa actividad comercial, así como a los productores que vayan a comercializar especies distintas a las que estén autorizados a producir, y referido al ámbito geográfico de la CAR (**artículo 1**).

El **artículo 2** define los conceptos de comercialización, comerciante, semillas y plantas de vivero.

En el **artículo 3**, se establece la forma, momento, datos a facilitar, y documentación a presentar, para comunicar se va a ejercer la actividad que requiere la inscripción, con especial referencia a las novedades introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre las comunicaciones electrónicas.

Establece, en su **artículo 4**, la obligación de comunicar las variaciones que se produzcan en los datos inscritos, así como los efectos anudados a su incumplimiento, consistentes en la revocación de la inscripción, con previa concesión de audiencia.

Idéntica regulación se efectúa respecto a la baja de inscripción en el Registro (**artículo 5**), que también es obligatoria cuando concurren las circunstancias que señala, que deberá ser cursada por los comerciantes, de forma voluntaria, o de oficio por la Administración con instrucción del oportuno procedimiento, en el que exige se garantice el trámite de audiencia.

En su **artículo 6**, regula la forma de terminar las actuaciones de inscripción, modificación de datos, y baja, para las que establece que será a través de Resolución, determinándose el plazo máximo para resolver en tres meses, y asignando efecto positivo al silencio transcurrido el mismo. También posibilita la interposición de recurso de alzada frente a la Resolución que ha de dictarse.

Establece las obligaciones adicionales a las anteriormente mencionadas de las personas que se encuentren inscritas (**artículo 7**), y la facultad de la Administración, atribuida a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, para efectuar los controles que se estimen oportunos para verificar el mantenimiento de las condiciones que posibilitan la inscripción (**artículo 8**).

En el **artículo 9**, se establece la publicación, en la página *web* del Gobierno de la La Rioja, de determinados datos de los inscritos.

En su **artículo 10**, se establecen las tasas, mediante remisión a la Ley de Tasas y precios públicos de la CAR.

En su **artículo 11**, se regulan las infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones impuestas en la norma, mediante remisión a lo dispuesto en la precitada Ley 30/2006, así como a la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad vegetal.

En la **Disposición Transitoria**, se establece la obligación de los comerciantes inscritos a su entrada en vigor en el Registro de comerciantes de semillas y plantas de vivero de la CAR, conforme a la norma anterior, de adecuar los datos y documentación que en él consten, a las nuevas exigencias que establece, así como el plazo para llevarlo a cabo.

La **Disposición Derogatoria** especifica la derogación de la Orden de 8 de marzo de 1989, de la Consejería de Agricultura y Alimentación, por la que se creó el Registro de comerciantes de semillas y plantas de vivero en la CAR.

Por último, la **Disposición Final Única** determina su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOR.

2. La norma examinada viene a establecer un marco más ajustado y adaptado a la regulación del Registro de comerciantes de semillas y plantas de vivero, hasta ahora constituida por la Orden autonómica de 8 de mayo de 1989, la cual se dictó en desarrollo de lo establecido por la Ley 11/1971, de 30 de marzo, de Semillas y plantas de vivero, sustituida por la Ley 30/2016, de 26 de julio, de Semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos, que la derogó, con específica previsión de que, en tanto no fuese desarrollada reglamentariamente esta última, mantendrían su vigencia los preceptos de los reglamentos que la desarrollaban, siempre que no se opusieran a las nuevas disposiciones. Viene, así, a efectuar una regulación del Registro más acorde con las disposiciones de la Ley 30/2016.

3. De todo lo expuesto en lo relativo al cumplimiento de las exigencias legales del procedimiento para la elaboración del proyecto, dos han sido las cuestiones que más disparidad de criterios han reflejado: i) el enunciado del artículo 3; y ii) la redacción de la disposición transitoria única, que regula la forma en que los comerciantes actualmente inscritos han de comunicar los datos complementarios y presentar la documentación exigida por la norma, para adaptar sus datos de inscripción a los nuevos requisitos.

A) En cuanto a la primera cuestión, ya se ha relatado cómo la disyuntiva consistía en si debía tratarse de comunicación o de solicitud, conceptos que, en su desarrollo, comportan consecuencias distintas.

El informe de los Servicios jurídicos considera más ajustado a Derecho el término “comunicación”, fundamentándolo en que el artículo 36 de la Ley 30/2006, en su apartado 1, indica que “*todos los productores de semillas y plantas de vivero deberán estar autorizados por la Comunidad Autónoma donde radique su sede social y registrados oficialmente por ésta*”, mientras que, en su apartado 3, al referirse a **los comerciantes** de iguales productos, especifica que “*deberán comunicar el ejercicio de su actividad a efectos de su inscripción en el Registro de la correspondiente Comunidad Autónoma en la que tengan sus instalaciones*”.

Criterio este que se refuerza con lo dispuesto en otros preceptos de la misma Ley, en los que, para que la inscripción de los productores surta efecto, se establecen una serie de requisitos, fundamentalmente dirigidos a la constatación del cumplimiento de las especificaciones técnicas que les sean aplicables a los productos, tales como la necesidad de un examen técnico para inscribir una variedad (art 9.1), o la exigencia de que la producción de semillas y plantas de vivero se ajuste a las condiciones generales establecidas en la Ley

y, además, a las específicas señaladas en los Reglamentos técnicos, dictados por el Ministerio de Agricultura, para cada especie o grupo de especies.

En definitiva, mientras que para la inscripción del productor y del producto existen unos requisitos previos de control, que han de finalizar en una autorización o denegación si no los cumplen, para la inscripción de los comerciantes basta con que comuniquen el inicio de su actividad.

**B)** En cuanto al segundo de los aspectos controvertidos, la comunicación de datos y presentación de documentos de quienes ya constan inscritos; a lo largo de la tramitación, ha sido objeto de diversas redacciones que, además de resultar de difícil comprensión, no resolvían, de manera completa, los efectos de las distintas situaciones que podían producirse, lo que sí se produce con el texto que contiene la versión definitiva (la denominada “4”), objeto de este dictamen, y en la que se recoge la sugerencia efectuada en el informe de los Servicios jurídicos.

A tal efecto, el artículo 5.2 del Anteproyecto regula la baja, de oficio, de la inscripción en el Registro (la baja voluntaria es contemplada en el precedente numeral 1), indicando, entre otros supuestos, en su apartado d), que la misma se producirá cuando *“no se renueve la inscripción por los comerciantes inscritos conforme a la Orden de 8 de marzo de 1989”*. Y, en su artículo 7.1.c), establece, entre otras, como obligación que han de cumplir los comerciantes inscritos en el Registro, la de enviar, *“a la Dirección competente en materia de semillas y plantas de vivero, antes del 31 de marzo de cada año, los datos referentes a la actividad”* en la que consten inscritos.

La Disposición Transitoria Única, aunando tales preceptos, establece que, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la norma proyectada, los comerciantes inscritos a su entrada en vigor *“deberán renovar su inscripción... mediante la comunicación de los datos y/o presentación de documentación obligatoria”* exigidos en su artículo 3, para, a continuación, permitir que esa renovación de datos la lleven a cabo, bien en los dos años que la norma conceda, bien en el trámite de comunicación anual de los datos, a que se refiere el mencionado artículo 7.1, apdo. c). Termina estableciendo como consecuencia del no cumplimiento de esa obligación, la de proceder a la baja, de oficio, prevista en el mencionado art. 5.2.

**4.** Al exponer los trámites de elaboración del Anteproyecto, hemos indicado que su texto ha sido objeto de una importante mejora e incorporación de exigencias legales, por lo que el texto objeto de dictamen hemos de considerarlo ajustado a Derecho, sin perjuicio de las las observaciones, de orden redaccional, siguientes:

**A)** En el **artículo 6**, cuyo enunciado es el de “Resolución”, referido al proceso de inscripción, se regula cual ha de ser la decisión a adoptar, respecto de la comunicación

previa, de las modificaciones de los datos que han de constar inscritos (previstos en el precedente artículo 4), y de la baja; estableciendo, a tal efecto, comprobaciones, controles administrativos e inspecciones sobre el terreno, y, todo ello, en verificación de los datos consignados.

A tal efecto, el precepto comienza especificando, en su número 1, que “*recibida la solicitud de inscripción, modificación o baja en Registro...*”. Hemos de remitirnos aquí a lo anteriormente expuesto, sobre la disquisición surgida en el expediente, respecto del enunciado del artículo 3º, y cómo la disyuntiva se ha resuelto –y así lo recoge la versión última objeto de dictamen– en el sentido de que el término más preciso era el de **comunicación**, por lo que este es el que debería mantenerse, en lugar del de solicitud. Y ello, además por cuanto la acción de comunicar esta prevista en la disposición proyectada, tanto para la acción de iniciar el proceso de inscripción, cuanto para la modificación de los datos inscritos (para la que el artículo 4, dice que “*deberá ser comunicada*”), o para cursar la baja de inscripción, para la que, el artículo 5.1, especifica que “*los comerciantes están obligados a comunicar ...el cese de actividad*”.

**B)** En examen completo y comparativo de ambas disposiciones se observa una disparidad total del contenido de una y otra. De ahí que, iniciado el expediente titulando el proyecto como “*Decreto por el que se modifica el Registro de comerciantes*”, se haya cuestionado, desde las primeras actuaciones, que se tratara de una auténtica “modificación”, lo que ha derivado en que, ya en la primera versión del texto completo (la denominada versión 2), se cambiase por “*Anteproyecto de Decreto por el que se regula el Registro de comerciantes*”.

Consecuentemente con ello, la disposición derogatoria hace lo propio con la Orden de 8 de marzo de 1989, que constituía la norma precedente a la proyectada. Ahora bien, el artículo 1º de esta Orden derogada es del siguiente tenor: “*Artículo 1.- Se crea en la Consejería de Agricultura y Alimentación el Registro de comerciantes...*”. El Anteproyecto nada señala respecto al mantenimiento del Registro, limitándose a señalar, en su artículo 1º.1, que “*el objeto de esta disposición es regular el Registro de comerciantes...*”.

Se lleva a cabo, pues, la regulación de un órgano administrativo que, posteriormente, en aplicación de la disposición derogatoria “deja de existir”. Consideramos, en consecuencia, que debería hacerse alguna salvaguarda respecto de la pervivencia de la creación del Registro efectuada por la Orden que se deroga, en la forma que se considerase más oportuna.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustada a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el presente 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