

En Logroño, a 29 de diciembre de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), 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. Pedro María Prusén de Blas y D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**98/20**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se establecen las normas para la inscripción en el Registro oficial de productores y operadores de medios de defensa fitosanitarios (ROPO) en la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR)*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En el presente dictamen, utilizamos las siguientes siglas y abreviaturas:

- ap. = apartado (de un precepto).
- art/s= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española.
- Consejería actuante= Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja.
- CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.
- D.= Dictamen (del CCR).
- Decreto 41/2019 = Decreto (del Gobierno de la CAR) 41/2019, de 10 de septiembre por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante.
- DD= Disposición derogatoria.
- DF= Disposición final.
- DT= Disposición transitoria.
- DG= Dirección General.
- DUE.= Directiva de la UE.
- DUE 128/2009= Directiva de la UE 128/2009, de 21 de octubre, por la que se establece el marco de actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.

- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja (redacción de 1999).
- EM= Exposición de motivos.
- LCCR'01= Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja.
- LFAR'05= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, modificada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018.
- LGI'03= Ley (de la CAR), 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- LGS'11= Ley (estatal) 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.
- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- LSR'02= Ley (de la CAR) 2/2002, de 17 de abril, de Salud.
- LSV'02= Ley (estatal) 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad vegetal.
- RCCR'02= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- RD 2892/1983= RD 2892/1983, de 13 de octubre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la CAR en materia de agricultura y ganadería.
- RD 3349/1983= RD 3349/1983, de 30 de noviembre, en lo relativo al *Registro de Establecimientos y Servicios Plaguicidas*
- RD 1311/2012= RD 1311/2012, de 14 de septiembre, que desarrolla la LSV'02.
- RD 1054/2002= RD 1054/2002, de 11 de octubre, en lo relativo al *Registro de Establecimientos y Servicios Biocidas*.
- ROPO= Registro oficial de productores y operadores de medios de defensa fitosanitarios.
- RUE= Reglamento de la UE.
- RUE 1107/2009= Reglamento UE 1107/2009, del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de octubre, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.
- SGT= Secretaria General Técnica.
- SOIPS= Servicio de Organización, e Innovación de los Servicios Públicos.
- STC= Sentencia del TC.
- TC= Tribunal Constitucional.
- UE= Unión Europea.

## **Segundo**

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio del Centro gestor, de 02/08/2020.
- Primer borrador del texto de la disposición proyectada, de 29/07/2020.
- Memoria justificativa del Centro gestor, de 29/07/2020.
- Borrador del texto de la disposición remitido para su exposición en el *Portal de transparencia* del Gobierno de La Rioja a los efectos de dar cumplimiento al trámite de información pública-audiencia por periodo de 15 días hábiles.

- Acreditación de la permanencia en el *Portal de la transparencia* del Gobierno de La Rioja entre el 26 de agosto y el 15 de septiembre, ambos inclusive.
- Resolución, de 22/09/2020, de la SGT de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente.
- Segunda versión del texto de la norma proyectada, de 25/09/2020.
- Oficio, de 29/09/2020, de la SGT, sobre petición de informe y requerimiento de actuaciones.
- Informe, del Centro gestor, de 08/10/2020, por el que se atiende el requerimiento anterior.
- Tercer borrador de la disposición proyectada, remitido por el Centro gestor, con el Anexo II modificado.
- Cuarto borrador, de 09/10/2020.
- Memoria inicial, de la SGT, de 13/10/2020.
- Petición de informe al SOISP, de 14/10/2020, que lo emite con fecha 22/10/2020.
- Quinto borrador del texto de la disposición proyectada, de 27/10/2020.
- Petición de informe a la DG)de los Servicios Jurídicos, de 27/10/2020, que es emitido con fecha 09/12/2020.
- Sexto borrador del texto de la disposición proyectada, de 10/12/2020.
- Memoria de la SGT, de 11/12/2020.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 17 de diciembre de 2020 y registrado de entrada en este Consejo de 18 de diciembre de 2020, la Excm. Sra. titular de la Consejería actuante 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 18 de diciembre de 2020, 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 art. 11 LCCR'01, 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 art. 12.c) RCCR'02.

El presente Anteproyecto de Decreto se dicta en desarrollo de las Leyes LGS'11 y LSV'02 (estatales) y de la LSR'02 (de la CAR), por lo que resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley (LCCR'01) y Reglamento (RCCR'02) reguladores y, por tanto, la preceptividad de este dictamen.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 LCCR'01 que, en el ejercicio de la función consultiva, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## Segundo

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

**1.** La **competencia** de la CAR 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 autonómicos competentes.

A) En el caso presente, el art. 8.1.19 EAR'99 establece que corresponden a la CAR las competencias exclusivas en materia de "*agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía*"; y la parte expositiva de la norma reglamentaria proyectada señala que ésta se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva de la CAR en materia de agricultura.

Es indudable que el ROPO se encuentra relacionado con la materia que constituye el sustrato de dicho título competencial, y así es de notar que el traspaso a la CAR de los medios para ejercer las "*funciones del Registro de Productores y distribuidores de productos de material fitosanitario*" se produjo por virtud del RD 2892/1983 (Anexo relativo a Sanidad vegetal, ap. B) 1-l).

Decíamos en nuestro dictamen D.52/13 (emitido sobre la disposición reglamentaria que será derogada por la que ahora nos ocupa) que aquel *Registro de Productores y distribuidores de productos de material fitosanitario*, cuya gestión asumió la CAR, quedó después integrado en el *Registro de Establecimientos y Servicios Plaguicidas* (art. 4.5 RD 3349/1983), del que se segregó el *Registro de Establecimientos y Servicios Biocidas* (RD 1054/2002). Y, finalmente, el expresado *Registro de Establecimientos y Servicios Plaguicidas* fue suprimido y sus datos integrados en el actual ROPO, cuya gestión corresponde a las CCAA (arts. 42.2 y 5 RD 1311/2012).

B) Pero, siendo cierto lo anterior, no lo es menos que la necesaria interpretación sistemática de todo el bloque de constitucionalidad (STC 20/1988) revela que las competencias autonómicas que debemos considerar para comprobar la adecuación a aquél del reglamento proyectado no son sólo las relativas a la agricultura, sino también las atinentes al medio ambiente y a la sanidad.

En relación con la **sanidad**, el art. 149.16 CE atribuye al Estado "*las bases y coordinación general de la sanidad*" y, por su parte, el art. 148.1.21 CE permite que las CCAA asuman competencias en materia de "*seguridad e higiene*". El EAR'99, confiere a la CAR, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y ejecución en materia de *sanidad e higiene* (art. 9.5 EAR'99).

En efecto, en el ámbito estatal, el art. 29 LGS'11 prevé que las leyes puedan establecer una autorización sanitaria previa o una inscripción obligatoria en un registro administrativo para aquellas instalaciones, establecimientos, servicios e industrias que desarrollen actividades que puedan afectar a la salud, de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación, como efectivamente disponen los arts. 40.5 y 41 LSV'02.

Y en el ámbito de la CAR, el art. 70.1 LSR'02 fija, como competencia de la Consejería actuante, el registro y autorización sanitaria de cualquier tipo de instalación establecimiento, actividad, servicio o productos, directa o indirectamente, relacionados con el uso o consumo humano; y el art. 104.3 LSR'02 exige autorizaciones sanitarias y la obligación de someter a registro por razones sanitarias a las empresas o productos con especial incidencia en la salud humana.

Ha de notarse que, tanto la LSV'02 (DF 1ª), como el RD 1311/2012 que la desarrolla (DF 2ª), se dictan, entre otras, en el ejercicio de las competencias del Estado en materia de *“bases y coordinación general de la sanidad”*; aspecto este último (*“coordinación general”*) que cobra especial relevancia en la ordenación y regulación de los Registros administrativos encaminados a proteger la salud de las personas, que naturalmente han de tener una regulación, estructura y régimen de funcionamiento homogéneos en todo el territorio nacional.

Como señaló la STC 111/1986 (con cita de las SSTC 32/1983 y 87/1985), en relación con el *Registro General Sanitario de Alimentos*:

*“La existencia de un Registro público de industrias, establecimientos y productos alimentarios, así como de determinados elementos utilizados en la elaboración de los productos, entra, como competencia estatal, dentro de las de fijación de bases y coordinación, con apoyo en el art. 149.1.16 CE y en conexión con los arts. 43, 51, 139 y 149.1.1 CE”, añadiendo que “las inscripciones en el Registro responden a las necesidades de coordinación y de garantías mínimas (o básicas) de la sanidad”.*

Y es que, en tales casos, añade la expresada STC:

*“La competencia estatal aparece fundamentada en un doble tipo de razones: como una exigencia derivada de la necesaria protección del derecho a la salud de todos los ciudadanos, reconocidos constitucionalmente y cuya protección deben garantizar los poderes públicos en condiciones de igualdad, y como una consecuencia de la consideración del Registro como un instrumento que permite la difusión de los datos en él contenidos y su utilización y comprobación por todas las administraciones públicas”.*

C) En cuanto a las competencias en materia de **medio ambiente**, tanto la LSV'02 (DF 1ª) como el RD 1311/2012 que la desarrolla (DF 2ª), se dictan también en el ejercicio de las competencias del Estado en materia de *“legislación básica sobre protección del medio ambiente”* (art. 149.1.23 CE), de modo que constituyen

normativa básica que la CAR ha de respetar y en cuyo seno ha de ejercer sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “*protección del medio ambiente*” y “*normas adicionales de protección del medio ambiente*” (arts. 148.1.9 y 149.1.23 CE y 9.1 EAR '99).

En este punto, no estará de más recordar que el propio RD 1311/2012, además de desarrollar la LSV'02, transpone parte de la DUE 128/2009; y modifica el ordenamiento jurídico español, también, con el fin de adecuarlo a las exigencias del RUE 1107/2009, disposiciones ambas de la UE que se enmarcan en el *VI Programa comunitario de acción medioambiental*.

**D)** En fin, como recuerda la parte expositiva del RD 1311/2012, “*el ámbito de aplicación de la nueva normativa comunitaria y la amplitud del término «producto fitosanitario», definido en el RUE 1107/2009, determinan que afecte, tanto a los productos utilizados en las actividades agrarias, como a los utilizados en otros ámbitos*”.

Y, precisamente con el fin de asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el art. 67 RUE 1007/2009 (requisitos que afectan a los comerciantes y usuarios de productos fitosanitarios), el RD 1311/2012 introduce diversas disposiciones “*para la adecuación, mejora y simplificación de registros ya existentes, como el de establecimientos y servicios plaguicidas*” (cuya continuidad ya preveían los arts. 40.5 y 41.2 LSV'02) y las hace extensivas a todos los operadores; dando lugar a la creación del nuevo ROPO (art. 42 RD 1311/2012).

La EM de la LSV'02 se hace eco de la evidente concurrencia que, en el ámbito material de la comercialización y utilización de los productos fitosanitarios, presentan los títulos competenciales relativos a agricultura, sanidad y medio ambiente:

*“Hay que considerar la evolución de criterios que se ha producido en la sociedad respecto a la seguridad de los alimentos, a la salud laboral y a la protección del medio ambiente. Por ello, la Ley debe contemplar los aspectos relativos a los medios utilizados en la lucha contra las plagas, en especial los productos fitosanitarios, para garantizar que en su manipulación y aplicación no existan efectos perjudiciales para la salud del consumidor o del aplicador, para los animales o para el medio ambiente... Las correspondientes autorizaciones oficiales de los medios de defensa fitosanitaria son el instrumento de dicha garantía, que no debe reducirse al ámbito de la sanidad vegetal, sino que debe trascender al de la salud pública y al del medio ambiente”.*

Y, en tal sentido, resulta también ilustrativo el apartado A del Anexo, relativo a *Sanidad vegetal*, del ya citado RD 2982/1983, rubricado “*referencias a normas constitucionales, estatutarias y legales en las que se ampara la transferencia*” de funciones y servicios del Estado a la CAR en dicha materia de sanidad vegetal.

**E)** De cuanto acaba de exponerse, ha de concluirse que la habilitación autonómica para dictar reglamento proyectado (y los correlativos límites para determinar su contenido) no resulta sólo de la competencia (exclusiva) de la CAR en materia de agricultura, sino también de las competencias (de desarrollo normativo) que la CAR ostenta en materia de sanidad y medio ambiente, dentro del ámbito conformado, de un lado, por la legislación básica del Estado y por el ejercicio de sus competencias de coordinación general en materia de sanidad (art. 149.1.16 CE) y, de otro, por la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

**F)** Por su relación con la materia objeto de análisis, es preciso consignar aquí que, en la promulgación de la LSV'02 y del RD 1311/2012, el Estado invoca también como título competencial habilitante el recogido en el art. 149.1.13 CE (*“bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica”*).

**2.** En cuanto a la **cobertura legal**, el Anteproyecto la encuentra en las leyes estatales (LGS'11 y LSV'02) y de la CAR (LSR'02) que desarrolla, así como en la precitada normativa de la UE (DUE 128/2009 y RUE 1107/2009).

**3.** En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) LGI'03 preceptúa que *“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 ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

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

### **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 LFAR'05 , 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 esta es aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31-01-2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

### **1. Consulta previa**

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR'05 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 concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 LFAR'05: 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 CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

En la Memoria inicial, se hace constar que se tiene previsto exponer el contenido de la norma, en la plataforma de participación ciudadana e información pública de la *web* del Gobierno de La Rioja, existiendo acreditación de haber estado expuesta en el periodo comprendido entre el 26 de agosto y el 15 de septiembre, ambos inclusive, por lo que el citado trámite ha sido cumplido de manera adecuada, por más que, como hemos indicado en otros dictámenes, la ausencia del mismo no implique la nulidad de la disposición.

## **2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.**

Según el art. 33.2 LFAR'05:

*“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”.*

En el presente caso, consta la Resolución de la DG de Agricultura y Ganadería de 02-08-2020, de conformidad con lo establecido en el art. 7.2.3.ñ) y o) del Decreto 41/2019, que le atribuye la ejecución de medidas que aseguren la calidad de la producción primaria, agrícola y ganadera y, en general, todas las funciones en materia de sanidad vegetal.

Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR'05, 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 que nos ocupa no cumple estrictamente este requisito legal pues no se menciona el fundamento relativo a la competencia ejercida, pero ello no constituye irregularidad invalidante, pues tales extremos quedan subsanados a lo largo de todo el procedimiento de elaboración de esta Resolución y, especialmente, en la Memoria final y en la parte expositiva del Anteproyecto.

## **3. Elaboración del borrador inicial.**

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR'05:

*“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 texto inicial de la norma proyectada, cuyo contenido se ajusta a las exigencias aquí recogidas, figurando posteriormente una Memoria justificativa sobre la necesidad de la aprobación de la norma proyectada, su incidencia en el marco normativo en que se inserta, la normativa relacionada, tabla de vigencias, valoración de los previsibles efectos de la entrada en vigor, incluida la financiación. Con posterioridad, figura en el expediente la Memoria inicial. de 13/10/2020.

Consecuentemente, puede decirse que las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

#### **4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 LFAR'05 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 Secretaria 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.*

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de 22-09-2020.

## 5. Trámite de audiencia.

La LFAR'05 regula expresamente este trámite diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa -ahora, ya de manera concreta- en el nuevo art. 32 bis LFAR'05 a cuyo tenor:

*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 concurren 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.*

Ya hemos indicado que el texto de la disposición se publicó en el canal *Participa* de la página *web* del Gobierno de La Rioja y, además, se hace constar que la tramitación de este Anteproyecto está prevista en el *Plan normativo* de la Consejería actuante para el año 2020 y puesto en la *web* del Gobierno de La Rioja.

Igualmente, se indica en la Memoria inicial que, no habiéndose formulado alegaciones, se considera cumplido, tanto el trámite de información pública, como el de audiencia de los interesados.

Sin embargo, en la Memoria justificativa de 29-07-2020, se indica que va a remitirse correo electrónico a los Sindicatos agrarios con representación en La Rioja, advirtiéndoles de la posibilidad de realizar observaciones a través de la *plataforma de participación ciudadana*, sin que conste en el expediente el justificante de la remisión de dichos correos electrónicos. Por ello, consideramos que los mismos debieran ser incorporados al expediente para así acreditar el correcto cumplimiento de las exigencias derivadas de este trámite.

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

Según el art. 38 LFAR'05:

*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.*

En el expediente, consta el Informe del SOIPS de 22-10-2020 y el de la DG de los Servicios Jurídicos, de 09-12-2020.

## **7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el art. 39 LFAR'15:

*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, consta una última Memoria, de 09-12-2020, que aparece firmada por una Técnico de Administración General, con el visto buena de la Jefa de Servicio y de la SGT de la Consejería actuante. Por lo tanto, debe entenderse cumplido el trámite de manera adecuada.

## **Cuarto**

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

#### **1. Observaciones de carácter general.**

La norma proyectada consta de una Parte expositiva, nueve arts, una DT, una DD y dos DF. Además, tiene dos Anexos: i) uno, relativo a la titulación habilitante para ejercer como Asesor en gestión integrada de plagas; y ii) otro, que contiene el modelo de solicitud de inscripción, renovación, modificación o cancelación en el Registro.

La modificación normativa propuesta se fundamenta en los siguientes objetivos: i) adaptar el procedimiento de inscripción al paso del tiempo y fundamentalmente a la entrada en vigor de la LPAC'15; ii) adaptarse igualmente a las actuales exigencias en materia de protección de datos personales, lo que determinaba la necesidad de modificar el impreso de solicitud de inscripción que figura como Anexo al texto de la disposición proyectada; y, por último, iii) mejorar la gestión del Registro, facilitando la tramitación al ciudadano.

No debe pasarse por alto que, como ocurría con la norma que se deroga, la redacción constituye, en lo sustancial, una copia del contenido de los arts. 42 a 45 del RD 1311/2012 y de los preceptos concordantes en él contenidos.

En la parte dispositiva, al referirse a la competencia de la CAR, se menciona solamente la exclusiva en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía, del art. 8.1.19 EAR'99. Sin embargo, como ya hemos indicado a propósito de la competencia para la regulación de la materia objeto de la norma proyectada, existen también otros títulos competenciales, que sería conveniente recoger igualmente en esa parte expositiva.

## 2. Observaciones sobre el articulado.

Debe indicarse que a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma se han ido teniendo en consideración diversas modificaciones que, junto con alguna tomada de nuestro dictamen D.52/2013, han mejorado la calidad de la norma.

Surge una cuestión de la lectura del **artículo 5**, relativo a la validez, modificación y renovación de la inscripción. En el apartado 1 de dicho precepto, se indica que el plazo de validez de los certificados de inscripción será de 10 años, manteniendo el plazo máximo establecido en el art. 44.8 del RD 1311/2012; pero, a continuación, indica que, *al menos con dos meses de antelación a su caducidad, los interesados deberán solicitar su renovación*". Sin embargo, el art. 5.1. del RD 1311/2012 señalaba una antelación mínima de 1 mes, tal y como mantenía la norma que se deroga. Evidentemente, no parece que exista problema de extralimitación en la fijación de ese plazo de dos meses al ser más favorable para los administrados; pero, si tenemos en cuenta que, según el art. 7.5 de la norma proyectada, procederá la baja en el Registro cuando, transcurrido el plazo de validez del certificado, no se haya solicitado la expedición de uno nuevo en el plazo previsto en el art.5, ello nos lleva a extremar el cuidado en el adecuado cumplimiento del trámite de audiencia, para evitar posibles impugnaciones en el futuro.

El **artículo 6.1**, relativo a la revisión de las inscripciones en el Registro, rebaja la exigencia que, a todos los órganos competentes para la gestión del ROPO, impone el art. 45.1 RD 1311/2012. El precepto estatal determina imperativamente que, *"en cada oficina del mismo, se desarrollará un programa de revisión"*; mandato que inicia su efecto con la entrada en vigor del reglamento estatal; mientras que la norma autonómica proyectada indica que, *"en cualquier momento, el órgano competente podrá desarrollar un programa de revisión"*.

El **artículo 8** (*"infracciones y sanciones"*), respecto al tenor del art. 53 RD 1311/2012, acota, sin justificación alguna, las referencias a las normas legales que tipifican las infracciones a que podría dar lugar el incumplimiento de las previsiones del reglamento proyectado. En todo caso, el precepto bien podría suprimirse porque, más allá de una finalidad *informativa*, carece de contenido sustantivo, ya que, naturalmente, no describe *ex novo* infracciones ni sanciones (no podría, cfr. art. 129 LPAC'15) y se limita a remitirse a una norma legal cuya eficacia y fuerza general de obligar –como la de cualesquiera otras leyes- obviamente no depende de dicha remisión reglamentaria.

## **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, con las precisiones contenidas en 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