

En Logroño, a 9 de febrero de 2021, 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<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**10/21**

Correspondiente a la consulta formulada por el 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 modifica el *Decreto 37/2018, de 26 de octubre, que regula el Registro de comerciantes de semillas y plantas de vivero (RCSPV) en la CAR.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En este dictamen se emplean las siguientes siglas y abreviaturas:

- ap/s.= aportado/s (de un precepto).
- APCAR = Administración pública de la CAR.
- art/s.= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CA= Comunidad Autónoma.
- CAR = Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española vigente.
- cfr.= Confróntese, véase.
- Consejería actuante/consultante = Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja.
- D.= Dictamen.
- DA= Disposición/es adicional/es.
- DD= Disposición derogatoria
- DF= Disposición/es final/es.
- DG = Dirección/Director/a General.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente.

- FJ= Fundamento jurídico.
- Fol.= Folio/s.
- LCCR= Ley de la CAR 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- LFAR= Ley de la CAR 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.
- LO= Ley Orgánica.
- LPAC'15= Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- RCCR= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- SOISP= Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (antes SOCE, Servicio de Ordenación y Calidad de los Servicios Públicos).
- SGT= Secretaría/ Secretario/a General Técnica.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- SSTC= Sentencias del Tribunal Constitucional.

## **Segundo**

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, cuyo expediente administrativo consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 05-08-2020, de la competente DG de la Consejería actuante.
- Primer borrador del Decreto, sin fecha.
- Memoria justificativa, del Jefe de Servicio actuante, de 05-08-2020, que examina la competencia de la CAR, los antecedentes del Decreto cuya promulgación se pretende y su contenido. Se acompaña del texto inicial de la norma proyectada.
- Publicación del borrador de Decreto en el canal *Participa* de la *web* del Gobierno de La Rioja, desde el 18 de agosto hasta el 7 de septiembre de 2020, incluido
- Diligencia, de 10-09-2020, por la que la SGT de la Consejería actuante declara formado el expediente de elaboración de la disposición general, acordando la continuidad de su tramitación.
- Memoria inicial del Anteproyecto, de la misma SGT, de 14-09-2020. Se acompaña de del borrador núm. 2.
- Oficio, de la misma SGT, de 15-09-2020, dirigido al SOISP para emisión de informe, el cual es emitido el 24-09-2020, con diversas observaciones.
- Oficio, de la misma SGT, de 29-09-2020, por el se remite, a la DG competente, el citado informe del SOISP y se exponen varias cuestiones que han de tenerse en cuenta sobre la protección de datos, para su consideración y realización de eventuales ajustes en el Anteproyecto en tramitación.
- Borrador núm. 4, de 16-10-2020, que incorpora los cambios sugeridos en el informe del SOISP relativos a los Anexos I y II de la norma proyectada y a la información relativa a la protección de datos.

-Oficio, de la misma SGT, de 16-10-2020, dirigido a la DG de los Servicios Jurídicos solicitando informe, el cual es emitido el 09-12-2020, con unas consideraciones generales sobre el Anteproyecto (competencia de la CAR, contenido y cumplimiento de trámites) y sobre su redacción. En lo sustancial, el informe es favorable al texto del borrador, si bien realiza dos sugerencias de mejora en su redacción

-Memoria final, de la misma SGT, de 10-12-2020, en la que, tras examinar el marco normativo del Decreto proyectado, el contenido y el *iter* procedimental seguido hasta ese momento, concluye con su informe favorable y adjunta el Borrador núm. 5, que incorpora los cambios sugeridos por el informe jurídico.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 15 de diciembre de 2020 y registrado de entrada en este Consejo de 15 de diciembre de 2020, la Excm. Sra. Consejera 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 16 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 a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

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

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11.c) LCCR, el Consejo Consultivo deberá ser consultado sobre los *“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. Tal circunstancia concurre en el presente caso ya que, como luego veremos, el presente Anteproyecto desarrolla la Ley (estatal) 30/2006, de Semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

### **Segundo**

#### **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 arts. 32 *bis* a 42 LFAR, 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 resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento 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 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 puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que 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 concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC´15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente 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; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados 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.*

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

*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 la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, como señala la Memoria final del expediente, la tramitación de este Anteproyecto estaba prevista en el “Plan normativo” de la Consejería actuante para el año 2020, publicado en la *web* del Gobierno de La Rioja.

En consecuencia y tratándose de la ordenación de un Registro administrativo, el presente trámite ha de tenerse por correctamente cumplido.

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

**A)** En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

*“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, la Resolución de inicio, de 5-08-2020, fue dictada por la DG de Agricultura y Ganadería, la cual, tiene asignadas, como competencias específicas, de conformidad con lo establecido en los arts. 6.2.3. a) y q) del Decreto 41/2019, de 10 de septiembre (en ese momento en vigor), “*la gestión del Registro de Explotaciones Agrarias 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”; y “la gestión de los medios agrarios de producción adscritos a la Consejería y, en su caso, la venta de los productos de los mismos”; por lo que su competencia en el presente caso no ofrece duda.*

**B)** Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR 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, como se ha dicho, dictada por el órgano competente, describe el objeto y finalidad de la norma, y contiene el “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”, en relación a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, pero omite la referencia a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que se no ajusta a la interpretación que viene reiterando al respecto este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros),

La competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 LFAR- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta.

Este defecto, que debe evitarse en lo sucesivo, no vicia de nulidad, sin embargo, el presente procedimiento ya que los títulos competenciales estatutarios que amparan al Anteproyecto, y a los que enseguida aludiremos, son recogidos en su Memoria final.

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

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

*“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 Memoria inicial de 5-08-2020 cumple adecuadamente las prescripciones del precepto examinado y se acompaña del texto inicial de la norma proyectada.

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

El artículo 35 LFAR 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”.*

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 10-09-2020.

#### **5. Trámite de audiencia.**

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36 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 vieran 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”.*

**B)** El art. 133.2 y 3 LPAC’15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

*“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados 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 vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.*

En el presente procedimiento, al margen de que, como ya hemos indicado, la tramitación de este Anteproyecto está previsto en el *Plan normativo* de la Consejería actuante para el año 2020 y expuesto en la *web* del Gobierno de La Rioja, la SGT ha publicado el borrador del texto que se tramita en el canal *Participa* de la web del Gobierno de La Rioja, durante 15 días hábiles (desde el 18 de agosto hasta el 7 de septiembre de 2020, incluido).

No habiéndose formulado alegaciones, tal y como indica la Memoria final, cabe considerar cumplido, tanto el trámite de información pública, como el de audiencia de los interesados.

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

Según el art. 38 LFAR:

*“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 SOISP, de 24-09-2020, 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:

*“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 10-12-2020, que aparece firmada por una Técnico de Administración General, con el visto bueno de la Jefa de Servicio y de la SGT de la Consejería actuante. Por lo tanto, debe entenderse cumplido el trámite de manera adecuada.

### Tercero

#### **Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango formal 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 que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

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”*; de lo cual resulta la competencia de la CAR para dictar la norma que nos ocupa, tal como referimos en nuestro dictamen D-96/2018, sobre el que sería el Decreto 37/2018, de 26 de octubre, regulador del mismo Registro que el presente Anteproyecto trata de modificar.

Así lo subraya también el informe jurídico y la Memoria final de la norma proyectada, pero lo cierto es que el borrador del Decreto no se refiere a dicho título competencial ni en su articulado ni en su parte expositiva. En ésta última, se alude al RD 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 virtud del cual, efectivamente, la CAR asume las funciones de la Administración del Estado referentes al Registro de Comerciantes de Semillas y Plantas de Vivero, así como la inspección del proceso comercial de las mismas.

Con todo, sin entrar ahora a examinar la naturaleza de los llamados Decretos de traspaso, conviene advertir que su función no es otra que la transferencia de los medios precisos para hacer posible el ejercicio de las competencias que correspondan a la CA a partir del bloque de constitucionalidad. En suma, y sin perjuicio de su valor interpretativo, no estamos ante un título atributivo de competencias (SSTC 25/1983; 48/1985; 143/1985; 11/1986, entre otras)

De ahí que, a juicio de este Consejo, debe añadirse una referencia, al menos en la parte expositiva de la norma reglamentaria proyectada, aludiendo a que se dicta en el ejercicio de la competencia exclusiva de la CAR en materia de agricultura, de acuerdo con la ordenación general de la economía *ex* art. 8.1.19 EAR '99.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta claro que la CAR ostenta de suficiente título competencial para adoptar la norma sometida a consulta

**2.** El presente Anteproyecto cuenta con la necesaria **cobertura legal** en Ley (estatal) 30/2006, de Semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos, que desarrolla. Esta Ley, en lo que ahora interesa, se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE,

que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (DF 1ª), correspondiendo a la CAR, como hemos visto, la competencia exclusiva en materia de agricultura, en el marco de tales bases.

A estos efectos, el ya citado RD 245/1985, en su apartado B-2, 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”*.

En la actualidad, está vigente el precitado Decreto (del Gobierno de la CAR) 37/2018, regulador de dicho Registro; y el Anteproyecto que nos ocupa sólo pretende modificar 4 de sus artículos y sus Anexos I y II.

**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 art. 30 LFAR, ha de ser aprobada por el Consejo de Gobierno, y, por ello, revestir la forma de Decreto.

Por último, la técnica normativa también aconseja, en este caso, el rango normativo material de reglamento y el formal de Decreto, habida cuenta la finalidad y el contenido concreto del Anteproyecto sometido a nuestra consideración.

#### **Cuarto**

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

**1.** Según su art. 1, el objeto del precitado Decreto 37/2018 es: i) la regulación del referido Registro de comerciantes de los productos indicados en su título; ii) la designación del órgano administrativo al que le está encomendado ese Registro; y iii) la fijación de su ámbito de aplicación personal (las personas, las físicas o jurídicas que vayan a ejercer dicha actividad comercial, así como a los productores que vayan a comercializar especies distintas a las que estén autorizados a producir) y espacial (el territorio de la CAR).

2. La reforma que de dicho Decreto ahora se proyecta tiene las siguientes finalidades:

-En primer lugar, ampliar el *plazo de conservación de los documentos* (correspondientes a adquisiciones, controles a realizar por los proveedores y comercialización del material vegetal) de dos a tres años, para cumplir con la normativa europea vigente (art. Único, ap. 1 del Anteproyecto, en relación con el art. 7.1-a del Decreto 37/2018).

-En segundo lugar, sustituir la referencia a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la de *Consejería con competencias en materia de agricultura*, sin duda más adecuada de cara a evitar posteriores modificaciones orgánicas, como, de hecho, ocurre actualmente: en 2019, la referida Consejería pasó (por Decreto de la Presidenta 6/2019, de 29 de agosto) a denominarse *Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población* (art. Único, aps. 2, 3 y 4 1 del Anteproyecto, en relación con los arts. 8; 3.2; y 6.1 del Decreto 37/2018)].

-Finalmente, actualizar los modelos para (Anexo I del Anteproyecto) realizar la comunicación de baja en los Registros oficiales de semillas y plantas de vivero, y para (Anexo II el Anteproyecto) efectuar la comunicación previa en el Registro de Comerciantes de semillas y plantas de vivero (art. Único, aps. 5 y 61 del Anteproyecto).

3. La estructura, técnica normativa y contenido del Anteproyecto merece, pues, para este Consejo Consultivo, un juicio general favorable. El borrador presentado es ajustado a Derecho y respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR.

## CONCLUSIONES

### Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual ha sido elaborada con arreglo al procedimiento correspondiente, cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es conforme a Derecho, sin perjuicio de la observación, realizada, al final del Fundamento de Derecho Tercero, punto 1 de este dictamen.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez Caballero