

En Logroño, 20 de julio de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**49/06**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico, sobre Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad de La Rioja.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Antecedentes del asunto**

##### **Primero**

El Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico de La Rioja remite para dictamen el citado Proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Primer borrador del texto de la disposición.
- Resolución de fecha 2 de marzo de 2000, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, por el que se inició la tramitación del Decreto.
- Memoria justificativa de la Secretaria General Técnica de la misma fecha.
- Solicitud de informe a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Social de la misma fecha.
- Informe del S.O.C.E. de fecha 17 de marzo de 2000.
- Segundo borrador del texto de la disposición, de fecha 19 de abril de 2006.
- Solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 5 de mayo de 2006.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 26 de mayo de 2006.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico de 23 de Junio de 2006.

-Nuevo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 5 de julio de 2006.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 5 de julio de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 10 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 10 de julio de 2006, registrado de salida el 12 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

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

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

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

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, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros en relación con: “*c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes*”.

Por su parte el artículo 12.c de la citada Ley, determina que serán facultativos los dictámenes relativos a Proyectos de disposiciones de carácter general distinto de aquellos para los que se exige dictamen preceptivo.

En el presente supuesto nos encontramos que, el Decreto proyectado, no desarrolla ninguna ley ni estatal ni autonómica, por lo que nuestro dictamen resulta en este caso potestativo.

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

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

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que la elaboración del proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma.

Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

#### **A) Resolución de inicio del expediente.**

En el expediente que nos ha sido remitido, consta dicho acuerdo dictado por la Secretaria General Técnica de la Consejería. A este particular, es necesario insistir en lo mantenido por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 122 y 125/2005, acerca de quién ostenta la competencia para dictar ese tipo de resolución de inicio, estableciéndose en los mismos la doctrina que ahora debemos reiterar:

*“Respecto a la competencia para adoptar la Resolución de iniciación del procedimiento de elaboración de una concreta disposición general, éste Consejo viene observando en la práctica administrativa cierta confusión derivada de la multiplicidad de normas que inciden en la materia y que conviene armonizar en su aplicación e interpretación para evitar dudas al respecto.*

*En efecto, el art. 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye a los Consejeros la elaboración y presentación al Gobierno de los Anteproyectos de Ley y de los Proyectos de Decreto. Por otro lado, el art. 9.1, h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, atribuye a los Secretarios Generales Técnicos las competencias de tramitar e informar, y sólo en su caso la de elaborar, los Proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería. En tercer lugar. El art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, únicamente establece que el procedimiento para la elaboración de los Reglamentos se iniciará mediante Resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia. Finalmente, el artículo 2.1.2, g) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector público de la CAR, sólo atribuye con carácter general a los Secretarios Generales Técnicos el informe y tramitación de disposiciones normativas.*

*En consecuencia y con objeto de unificar criterios con respecto a la cuestión de quién es el órgano competente para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, este Consejo Consultivo entiende que dicho órgano es el Consejero competente por razón de la materia a la que se refiera la disposición, al amparo de lo dispuesto en el precitado art. 42.1.d) de la Ley 8/2003, debiendo indicar en dicha Resolución que órgano de su Consejería sumirá la responsabilidad de dirigir la tramitación del procedimiento, debiendo entender, en otro caso, que lo será la Secretaría General Técnica respectiva, salvo que se atribuya expresamente a alguna Dirección General o a otro órgano concreto de la Consejería correspondiente”.*

### **B) Elaboración del borrador inicial.**

Consta en el expediente un borrador inicial, así como una Memoria acerca de las necesidades que justifican la necesidad de la disposición proyectada. Sin embargo, creándose un Registro *ex novo*, no se realiza en dicha memoria, la mínima referencia al posible costo que la puesta en marcha del mismo vaya a suponer para la Comunidad Autónoma de La Rioja.

### **C) Anteproyecto del reglamento.**

En el expediente que nos ha sido remitido no aparece la mínima referencia a este trámite previsto en el artículo 35 de la Ley 4/2005, aun cuando dicha ausencia, a nuestro juicio, no constituye vicio invalidante, pues del conjunto del expediente se desprende que la Secretaría General Técnica de la Consejería ha ido determinando en cada momento los trámites e informes que han sido necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

### **D) Trámite de audiencia.**

El citado trámite no resulta necesario, pues nos encontramos ante lo que se denomina reglamento organizativo, expresamente excluido del citado trámite por el apartado 3 de la Ley 4/2005, sin que la disposición proyectada entre a regular la participación de los ciudadanos ni de sus organizaciones y asociaciones representativas.

### **E) Informes y dictámenes preceptivos.**

Consta en el expediente el informe del S.O.C.E. que viene exigido por lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, así como el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, el cual, en un primer momento, es bastante crítico con el expediente remitido, por cuanto, por error, solo se había remitido parte del mismo, y posteriormente y ante las manifestaciones de la Secretaría General Técnica, en un segundo informe se muestra conforme con el texto de la disposición.

### **F) Integración del expediente y memoria final del anteproyecto.**

Este trámite, que viene regulado en el artículo 40 de la Ley 4/2005, no se ha cumplido adecuadamente, pues, aunque se pretenda cubrir el mismo con el Informe emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería, a consecuencia del crítico informe inicial de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, no se refleja todo el *iter* procedimental seguido en la elaboración de la disposición, sin que conste, además, junto

con la misma, el texto definitivo de la disposición, pues, tras el inicial informe de los Servicios Jurídicos, se modifica el segundo borrador existente en el expediente.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.**

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la disposición proyectada deriva de lo establecido en el artículo 8.1.19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que confiere a nuestra Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de *agricultura, ganadería e industria*.

Incluso podría aludirse, para justificar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en orden a dictar la disposición proyectada, el contenido del artículo 26.1 EAR'99, que atribuye a la Comunidad Autónoma, *la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado*.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición dictaminada, siendo deseable que dicha competencia aparezca recogida en el Preámbulo de la disposición.

### **Cuarto**

#### **Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.**

La disposición sometida a nuestra consideración, consta de 10 artículos, 3 Disposiciones Adicionales una Disposición Transitoria y una Disposición Final, y se define como un instrumento para garantizar el conocimiento pleno de la estructura agraria y conseguir la máxima eficacia de gestión, lo que, en principio, puede considerarse como un ejercicio de la facultad administrativa de auto-organizarse, encontrándonos por lo tanto, ante un reglamento independiente, que no presupone la existencia de una normativa con rango de Ley que sea objeto de desarrollo. En este punto la Comunidad Autónoma de La Rioja, se aparta del camino seguido por otras Comunidades que han creado este Registro, pues, en todos los casos examinados, el mismo se crea por medio de una disposición con rango de ley, siendo su posterior desarrollo por vía reglamentaria. Sin embargo, el texto de la disposición y en concreto su segundo borrador, excedía de esa noción de reglamento independiente, al establecer, en su artículo 6, una importante restricción, al determinar que aquellas explotaciones que no obtengan su inscripción en el citado Reglamento no tendrán derecho a la obtención de ningún tipo de ayuda. Esta previsión, en cuanto que restrictiva

para los administrados, carecía de la necesaria cobertura legal, tal y como indicaba el informe de los Servicios Jurídicos, habiéndose solucionado tal contingencia con la eliminación en el texto definitivo de la citada alusión, lo que justifica también el que no haya existido trámite de audiencia, aunque, en el informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería, se hace alusión a la existencia de una serie de reuniones con representantes del sector agrario, que, sin embargo, no constan en el expediente.

En el **artículo 3**, parece conveniente sustituir la referencia que se hace a la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, por la de la Consejería con competencia en materia de agricultura y ganadería, tal y como se hace en la disposición adicional tercera.

En el **artículo 8**, al regular las bajas en el REA, se indica que se regirán por lo dispuesto en las normas reguladoras correspondientes, y ello por cuanto una de las formas de obtener la inscripción es de oficio, en el momento en que se realice la inscripción en cualquiera de los registros y bases de datos específicos de la Consejería de Agricultura. Sin embargo, podría ocurrir que alguna explotación se inscribiese por primera vez en el Registro que se crea y, en este caso, deberían haberse previsto en la disposición las causas que pueden motivar la baja de la inscripción.

Por otra parte, es necesario insistir en la recomendación realizada en el informe del S.O.C.E. en orden a la influencia de la Ley de Protección de Datos en el Registro que se crea, pues, en tanto en cuanto que se van a recoger datos de carácter personal, será necesario proceder a la creación y declaración del correspondiente fichero, por lo que parece aconsejable que se hubiese determinado el contenido de ese fichero en el texto de la disposición. Sin embargo, todo lo relativo a la Ley de Protección de Datos, se salva con la Disposición Adicional Segunda, sometiendo el REA a cuantas disposiciones existan en materia de protección de datos.

Finalmente, a este Consejo le preocupa que estos Registros meramente administrativos, pero con trascendencia respecto a bienes inmuebles y que, por lo tanto, pueden crear apariencia de titularidades privadas, puedan ser gestionados sin la correspondiente exigencia de presentación de la documentación fehaciente al respecto y, en concreto, de la que justifique la identificación catastral y registral de las parcelas integradas en la explotación.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### **Segunda**

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, salvo las indicaciones contenidas en el cuerpo del presente Dictamen.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.