

En Logroño, a 5 de noviembre de 2010, 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<sup>a</sup> Carmen Ortiz Lallana, 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**

**89/10**

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

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

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

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de fecha 15 de julio de 2010, de la Secretaria General Técnica de la Consejería.
- Memoria Justificativa y primer borrador del texto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente, de fecha 16 de julio de 2010.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de fecha 30 de julio de 2010.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 2 de agosto de 2010.
- Actuaciones practicadas para llevar a cabo el trámite de audiencia.
- Alegaciones presentadas por Federación de Empresarios de La Rioja; Dirección General de Agricultura y Ganadería, Unión de Agricultores y Ganaderos de La Rioja y D. José Ignacio Palacios Palacios.
- Respuesta a las alegaciones presentadas, con un informe justificativo de las modificaciones introducidas en el texto de la disposición.
- Segundo y definitivo borrador del texto de la disposición.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 1 de octubre de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 13 de

octubre de 2010, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural 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 13 de octubre de 2010, registrado de salida el 14 de octubre de 2010, 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 expresa el artículo 12, c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002 de 24 de enero, que 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*”.

Habida cuenta de la naturaleza del proyecto de disposición sometido a nuestra consideración, el mismo podría encuadrarse dentro de la facultad de la Comunidad Autónoma de La Rioja para autoorganizarse, constituyendo, por lo tanto, un supuesto de disposición de carácter reglamentario independiente, lo que determinaría el carácter de preceptivo de nuestro dictamen.

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.

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

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

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada en fecha 15 de julio de 2010 por la Secretaria General Técnica de la Consejería consultante por considerarse que el artículo 5.2.2. d) del Decreto 52/2009, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, y Desarrollo Rural le atribuye la competencia de creación y mantenimiento de los Registros horizontales de la Consejería. Sin embargo, en puridad, la competencia de la Secretaría General surge de lo dispuesto en el artículo 5.1.3 del citado Decreto que le atribuye, con relación a los servicios y actividades

exclusivos de su competencia, el ejercicio de las funciones atribuidas a las Direcciones Generales, entre las que se encuentra, la Resolución de inicio de de la tramitación de las disposiciones de carácter general.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 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”*. Se ha cumplido, pues, de manera adecuada con el requisito legal.

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

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

*“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado 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. Finalmente, incluirá, en su caso, también 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 del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.*

En el expediente, consta una Memoria, de fecha 15 de julio de 2010, junto con un primer borrador del texto de la disposición. Tanto el borrador de la disposición como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

### **C) 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, 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. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán 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 por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

En el expediente, consta el acuerdo de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 16 de julio de 2010.

#### **D) Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

*“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: i) cuando lo exija una norma con rango de Ley; ii) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

*2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.*

*3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones 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 a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.*

*4. 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 motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.*

En el presente caso, se ha dado cumplimiento al citado trámite, al haberse dado traslado del borrador de la disposición a diversas organizaciones sindicales, empresariales y de productores. Con independencia de lo anterior, el texto de la disposición se publicó en internet, en el espacio “participa”, del Gobierno de La Rioja para general conocimiento.

Por lo tanto, el trámite en cuestión, debe entenderse cumplido de manera adecuada.

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

Según el artículo 39 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 determine sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*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 del reglamento, 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 de reglamento 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 presente expediente, consta el informe del SOCE, de 30 de julio de 2010, y el posterior de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 2 de agosto de 2010.

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

Finalmente, según el artículo 40 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 audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración del reglamento 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.*

*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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 1 de octubre de 2010, denominada

*Informe justificativo de las modificaciones introducidas*, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, figurando a continuación el borrador definitivo de la disposición.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con absoluta corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

### **Tercero**

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

En principio, hay que señalar que la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular un Registro de Explotaciones Agrarias es subsumible, sin más, en la mención contenida en el artículo 8.1.19 del Estatuto de Autonomía (EAR'99), que le atribuye competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería e industria. Pero, además, podría señalarse que el artículo 26.1, 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.

### **Cuarto**

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

El texto de la disposición sometida a nuestra consideración cuenta con 12 artículos, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. Lleva por **título** *Decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. Sin embargo, y como manifiesta la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su informe, el citado Registro ya fue creado por el Decreto 51/2006, de 27 de julio. Por lo tanto, se trata de un Registro ya existente, por lo que el título de la norma debiera eliminar lo relativo a la creación del citado Registro, que ya existe, sin que sea suficiente que se derogue el Decreto que lo creó para incluir en el título de la norma la mención a su creación. Nada se dice, además, de que las inscripciones ya existentes queden sin efecto y sea necesario volver a llevar a cabo las mismas, lo que determina que, aunque se derogue la disposición que creó el Registro, no se extingue el mismo. Este comentario es extensivo también al **artículo 1** del texto de la disposición.

Por otra parte, se comprueba que, en ocasiones los distintos **párrafos de un artículo** aparecen numerados, mientras que, en otros casos, los distintos párrafos, aparecen sin dicha numeración, por lo que habría que unificar en este aspecto el texto.

En el **artículo 3, párrafo 4** se indica que el R.E.A. será la base de datos informática indicada en la letra a) del punto 1, del artículo 15 del Reglamento CE 73/009, del Consejo de 29 de enero, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común.

Efectivamente, el artículo 14 del citado Reglamento establece que cada Estado miembro creará y administrará un sistema integrado de gestión y control que comprenderá, entre otros elementos, una base de datos informática. Por su parte, el artículo 16 autoriza a los Estados miembros a establecer bases de datos descentralizadas, siempre y cuando estén concebidas de forma homogénea en todo el territorio del Estado miembro y sean compatibles entre sí, a fin de poder realizar cotejos. Sin embargo, no existe en el expediente ninguna referencia a estos requisitos de homogeneidad y compatibilidad, por lo que sería necesario realizar, al menos, una referencia a los mismos, aunque sea en el Preámbulo de la disposición.

En el **artículo 4**, al referirse al ámbito de aplicación, en su **apartado segundo**, indica que, cuando la explotación esté integrada parcialmente por elementos territoriales situados en otra Comunidad Autónoma, se considerará dentro del ámbito de aplicación de este Decreto la base territorial que esté situada en la Comunidad Autónoma de La Rioja, mientras que el Decreto que se deroga incluía en su ámbito de aplicación a aquellas explotaciones en las que la mayor parte de su base territorial estaba ubicada en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Parece ser que antes se incluía la totalidad de la explotación, con tal de que la mayor parte de su base territorial estuviese ubicada en territorio de la Comunidad Autónoma, mientras que en el Proyecto solo se incluirá a la parte de la explotación ubicada en La Rioja, pero no al resto. La solución es constitucionalmente correcta ya que la competencia sobre explotaciones que afecten a varias Comunidades Autónomas es estatal, pero, la situación, que puede originar alguna disfunción, no es contemplada en el texto.

El **artículo 6**, en definitiva, convierte en obligatoria la inscripción en el Registro que se regula para todas las explotaciones agrarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pudiendo llevarse a cabo la inscripción, bien de oficio, bien a instancia de parte. Sin embargo, nada se dice sobre cómo los titulares acreditarán la inscripción en el Registro, al no prever la entrega de código identificativo alguno, como hacía la disposición que se deroga. Por otra parte, y pese a ese carácter obligatorio, no se establece qué consecuencias tendría esa falta de inscripción, probablemente por carecer en ese caso el reglamento de la necesaria cobertura legal, tal y como poníamos de manifiesto en nuestro Dictamen 49/2006.

En el **artículo 7.2** debe concretarse qué se entiende, dentro de los datos a inscribir, por “contabilidad de la explotación”, pues, dicho así, nada se aclara acerca de este dato, que podría incluso referirse a la contabilidad oficial de la explotación, lo cual puede entenderse como algo impropio.

Por último, debemos indicar que, si bien en el Preamble de la disposición proyectada se indica que la información contenida en el Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja será la empleada específicamente para la concesión del título de explotación agraria prioritaria, posteriormente no aparece en el articulado la mínima referencia a este tipo de explotaciones, deduciéndose que aquella que no figure inscrita en el Registro no podrá obtener dicha calificación, lo que debería aclararse para evitar dudas al respecto, especialmente si dicha calificación ha de tener algún efecto distinto de ser exigida como requisito para la concesión de ayudas o subvenciones públicas, pues, en tal caso, existirían problemas de falta de cobertura legal.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del 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