



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 5 3 / 2 0 1 6

(Pleno)

La Laguna, a 2 de septiembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Orden por la que se crea el Registro de explotaciones agrarias de titularidad compartida de Canarias (EXP. 234/2016 PO)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

#### 1. Solicitud y preceptividad del dictamen.

Se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, por escrito de 6 de julio de 2016, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 7, dictamen preceptivo en relación con el Proyecto de Orden por el que se pretende crear el Registro de

Explotaciones Agrarias de Titularidad Compartida de Canarias en cumplimiento del art. 6.1 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias.

El carácter básico del art. 6 de la Ley 35/2011 (disposición final cuarta) determina la preceptividad del dictamen solicitado, correspondiendo al Consejo Consultivo de Canarias emitirlo, estando legitimado el Presidente del Gobierno para solicitarlo, a tenor de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

A su vez, el art. 4.1.e) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, aprobado por Decreto 40/2012, de 17 de mayo, atribuye al Consejero del área, entre las funciones de carácter específico, la creación de los Registros agrarios y agroalimentarios establecidos legalmente, así como la regulación del procedimiento de inscripción, modificación y cancelación.

---

\* Ponente: Sr. Brito González.

## 2. Tramitación del Proyecto de Orden.

En cuanto a la tramitación del Proyecto de Orden (PO), se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias previstas en los arts. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura y, en su caso, las establecidas por el Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, que resulta aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición 2 del Decreto 15/2016, que aprueba las nuevas normas en la materia conservando la eficacia de las actuaciones seguidas conforme a la normativa derogada.

Consta en el expediente remitido a este Consejo la siguiente documentación:

- Informe de la Dirección General de Agricultura de fecha 28 de enero de 2016 sobre iniciativa normativa a la creación del REATC.

- Informe, de fecha 25 de febrero de 2016, de la Oficina Presupuestaria correspondiente [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, modificado por Decreto 234/1998, de 18 de diciembre].

- Certificado de la realización del trámite de audiencia, de conformidad con el art. 24.1 c) de la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y la disposición final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como de las alegaciones presentadas el 29 de abril de 2016 por el Instituto Canario de Igualdad.

- Informes, de 26 de mayo y 2 de junio de 2016, de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios [art. 77.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, en relación con el Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, modificado por el Decreto 37/2015, de 27 de marzo, por el que se aprueba y regula el Sistema de Información de Actuaciones Administrativas Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (SICAC)].

- Informe de fecha 7 de junio de 2016 sobre la iniciativa normativa de la Dirección General de Agricultura (normas novena y décimo primera del Decreto 15/2016).

El citado informe contiene la justificación y análisis de la iniciativa; la explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana; el informe del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres); la memoria económica (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno); y el informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

- Informe, de fecha 30 de junio de 2016, de la Secretaria General Técnica, en cumplimiento del art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Pública de Canarias.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de fecha 24 de junio de 2016 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones se han aceptado parcialmente según el informe emitido al respecto por la Secretaría General Técnica de la Consejería autora de la iniciativa (no consta en el expediente remitido a este Consejo la versión del borrador de la PO sobre la que informa la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos).

### **3. Objeto y estructura del Proyecto de Orden.**

El Proyecto de Orden analizado tiene por objeto la creación del Registro de Explotaciones Agrarias de Titularidad Compartida de esta Comunidad Autónoma, en cumplimiento del art. 6.1 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de Titularidad Compartida de Explotaciones Agrarias, así como la regulación del procedimiento de inscripción, modificación y cancelación de las anotaciones efectuadas en el citado Registro.

En lo que se refiere a la estructura del Proyecto de Orden, ésta se integra de una introducción a modo de preámbulo justificativa de la iniciativa; diez artículos que se titulan: objeto y finalidad (art. 1), creación y naturaleza (art. 2), inscripción (art. 3), solicitud de inscripción y lugar de presentación (art. 4), requisitos de las personas titulares y acreditación (art. 5), procedimiento de inscripción (art. 6), contenido de la inscripción (art. 7), obligación de comunicar las modificaciones (art. 8),

cancelación de la inscripción (art. 9) y coordinación registral (art. 10); y una disposición final, sobre la entrada en vigor, que se prevé el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias .

Concluye la norma analizada con un modelo normalizado de solicitud de inscripción/modificación datos/baja en el citado Registro al que se refiere el art. 5.2 PO.

## II

### **Competencia de la Comunidad Autónoma.**

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para dictar el Proyecto de Orden sometido a dictamen viene dada por el art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) que atribuye competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno; el art. 32, apartados 6 y 14 EAC que otorga a nuestra Comunidad competencias para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y en materia de normas de procedimiento administrativo; así como por el art. 31.1 EAC que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, si bien de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª CE.

Asimismo resulta competente esta Comunidad Autónoma por el mandato expreso conferido por la citada Ley 35/2011 en su art. 6.1, de carácter básico, para la creación de un Registro autonómico de explotaciones agrarias de titularidad compartida.

Por otra parte, tal como señalamos en el Dictamen 86/2016, la competencia autonómica para la creación del Registro y para la regulación de su organización y funcionamiento deriva de las propias competencias asumidas, en la medida en que las Comunidades Autónomas pueden crear Registros administrativos de carácter interno para facilitar el adecuado ejercicio de las funciones que le corresponden (STC 157/1985, de 15 de noviembre).

2. Sobre el fundamento competencial, naturaleza y alcance del Registro de explotaciones agrarias de titularidad compartida, el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 11/2015, de 15 de febrero (FJ 6ª) señala:

«Afirmado lo anterior, debemos proceder, a continuación, a examinar si el art. 6 de la Ley 35/2011, ahora impugnado, se puede concretamente fundar en la referida competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

Pues bien, además de la previsión formal de que el citado precepto tiene su fundamento constitucional en la competencia básica del Estado recogida en el art. 149.1.13ª CE (disposición final cuarta, apartado 5 de la Ley 35/2011), desde el plano material también debe reconocerse dicho título competencial pues la creación de un Registro en cada Comunidad Autónoma sobre explotaciones agrarias de titularidad compartida que exige el citado precepto, encuentra igualmente su fundamento en la competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE). En efecto, la previsión de un Registro en cada Comunidad Autónoma para que la titularidad compartida de las explotaciones agrarias produzca toda su eficacia jurídica guarda directa relación con la dirección de la economía al constituir un elemento relevante de la finalidad que persigue la norma impugnada, esto es la de erigirse en un factor de cambio de las estructuras agrarias, pues se configura como una garantía fundamental para que alcance aquella efectividad. Así, la inscripción en el Registro, dada la función instrumental que desempeña en relación con la finalidad de la norma estatal, resulta necesaria para el cumplimiento de los objetivos estatales perseguidos con la instauración de la nueva figura de la titularidad compartida, ya que, a través de dicho Registro, se trata de asegurar la posibilidad de acceder a los beneficios que prevea la propia ley y las disposiciones reglamentarias subsiguientes (en parecidos términos nos pronunciamos en la STC 112/2013, de 9 de mayo, en relación con los registros públicos de demandantes de vivienda protegida).

La inscripción en el Registro de la Comunidad Autónoma no es sino un elemento que, junto al cumplimiento de otros requisitos que reglamentariamente se determinarán para cada tipo de beneficio que se instituya, opera como una condición previa para el otorgamiento de cualesquiera ayudas o beneficios por parte del Estado [así, la propia Ley 35/2011 se refiere, por ejemplo, a beneficios fiscales (artículo 9), a medidas en materia de Seguridad Social (artículo 10), a la posibilidad de acceder como beneficiarios directos de las ayudas agrarias correspondientes al régimen de pago único de la política agrícola común (artículo 11.2), o al acceso a medidas de fomento para su constitución, a la consideración de explotaciones agrarias prioritarias a los efectos de la Ley 19/1995, de 4 de julio, así como al acceso a un trato preferente en la percepción de subvenciones financiadas por la Administración General del Estado (artículo 12, apartados 1 a 3)].

De acuerdo con la propia Ley 35/2011, estos Registros autonómicos nutren el Registro estatal que aquella misma norma crea. Así, el art. 7.1 de la Ley 35/2011 establece que “en el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino existirá un Registro en el que se

reflejarán las declaraciones de titularidad compartida, y sus variaciones, recibidas del órgano competente de las distintas comunidades autónomas”.

En este punto debemos recordar la doctrina de este Tribunal de la cual se desprende, de un lado que “es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad” y, a este fin, “fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias” para garantizar su centralización. Aunque también hemos dicho, de otro, que en estas cuestiones “el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas” en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, “exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible” (STC 243/1994, fundamento jurídico 6) [STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12].

El Registro en cada Comunidad Autónoma se crea, por tanto, como un instrumento adecuado para promover la consecución del fin último que persigue la Ley 35/2011 y, en consecuencia, la previsión de su creación no infringe las competencias autonómicas en materia de agricultura y ganadería, puesto que guarda directa relación con el objetivo básico de ordenación y coordinación de planificación de la economía que promueve la Ley 35/2011. Además, los registros previstos son un instrumento de cooperación para que el Estado pueda ejercer en el futuro sus propias competencias, pues la inscripción en aquellos opera como una condición previa para el otorgamiento por aquel de determinadas ayudas o beneficios sobre los que el Estado ostenta competencias propias como es, por ejemplo, el caso de las medidas a adoptar en materia de Seguridad Social (a las que se refiere el art. 10 de la Ley 35/2011), o la posibilidad de acceder a determinadas ayudas agrarias (a las que se refiere el art. 11 de la Ley 35/2011).

Así, el artículo 6 de la Ley 35/2011, al establecer un registro administrativo en cada Comunidad Autónoma, instaurando como básico el carácter constitutivo de la inscripción en el mismo, es respetuoso con el ámbito de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma, pues no impone un único Registro estatal constitutivo, sino que establece Registros administrativos autonómicos que regulen del mismo modo las consecuencias jurídicas de la inscripción».

### III

#### **Observaciones al articulado.**

##### **- Art. 4.2 PO.**

Dada la inminente entrada en vigor de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) debería contemplarse

tal circunstancia en la redacción del artículo comentado que se refiere a la actualmente vigente LRJAP-PAC.

- Art. 4.3 PO.

Se regula en este artículo la posibilidad de presentar las solicitudes de inscripción en el Registro y documentación adjunta de forma telemática o informática.

La Ley 39/2015 LPAC, a su entrada en vigor el 2 de octubre de 2016, producirá la derogación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que reconoce a los ciudadanos (art. 6) el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos. Conforme a lo dispuesto en el art. 14.2.b) LPAC, resulta obligatoria la relación con la Administración Pública a través de medios electrónicos de las «entidades sin personalidad jurídica», donde podrían ser encuadradas las explotaciones agrarias de titularidad compartida (art. 2.1 Ley 35/2011). Ello podría implicar la necesidad de complementar la redacción de este artículo para adecuarlo a la normativa básica de aplicación estableciendo, en su caso, la obligatoriedad de presentación por vía telemática de la solicitud de inscripción en el Registro que pretende crear el Proyecto de Orden analizado.

- Modelo normalizado de solicitud anexo al Proyecto de Orden:

Se ha omitido el apartado 2 del modelo normalizado, por lo que deberá corregirse la numeración de los distintos apartados del modelo.

## CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden sometido a la consideración de este Consejo se ajusta al marco jurídico de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que a su articulado se realizan en el Fundamento III de este Dictamen.