

En Logroño, a 27 de marzo de 2007, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a Cid Monreal y D^a Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

22/07

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de creación, organización y funcionamiento del Consejo Riojano de Calidad Agroalimentaria.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

Por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja se ha elaborado el referido proyecto de Decreto en desarrollo y aplicación del art. 10, en conexión con la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los Sistemas de protección de la calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se ha iniciado mediante Resolución del Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, de 18 de enero de 2006, a la vista de una breve Memoria justificativa redactada por el referido Instituto de Calidad y de un Informe del Jefe de Servicio de Calidad y Control en el referido Instituto, de la misma fecha ambos. Junto a los referidos documentos se incluye el Borrador núm. 1. A dicha documentación se han incorporado las siguientes actuaciones e informes:

1. Declaración de formado el expediente, de la Secretaría General Técnica, de 19 de enero de 2006.
2. Solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y a la Secretaría General Técnica de Administraciones Públicas y Política Local, de 19 de enero de 2006.
3. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de 31 de enero de 2006.
4. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 7 de febrero de 2006.
5. Remisión de los informes recibidos al Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, el 18

de agosto de 2006.

6. Informe del Servicio de Calidad y Control, de 18 de agosto de 2006, en el que se da cuenta de las modificaciones introducidas en el texto del Borrador, como consecuencia de las observaciones hechas y su inclusión en el texto del Borrador núm. 2.

7. Remisión del Borrador núm. 2 a distintas Asociaciones para trámite de audiencia, el 25 de agosto de 2006.

8. Escritos de alegaciones presentadas por la Asociación riojana *Vino de la Tierra Valles de Sadacia*, por la FER y por *Informacu Rioja*, de 7, 11 y 12 de septiembre de 2006, respectivamente.

9. Remisión de las alegaciones a la Dirección General del Instituto de Calidad de La Rioja, de 5 de octubre de 2006.

10. Informe del Servicio de Calidad y Control, de 15 de enero de 2007, en el que se da cuenta de las modificaciones introducidas en el texto del Borrador a resultas de las alegaciones presentadas y redacción del Borrador núm. 3, que es el finalmente sometido a nuestro dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 20 de febrero de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 23 de febrero de 2007, 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 26 de febrero de 2007, registrado de salida el mismo día, 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.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con "los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas", precepto cuyo contenido reitera el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo no plantea ningún género de dudas, dado que el proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración se dicta en desarrollo y aplicación de la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los Sistemas de Protección de la Calidad Agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su habilitación legal se encuentra en el artículo 10 de la referida Ley, además de en la genérica contenida en la Disposición Final Primera que autoriza al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en la misma. Asimismo, la Disposición Adicional Primera establece que el Consejo Riojano de Calidad Agroalimentaria "*debe crearse en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente norma*".

En cuanto al ámbito de este dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para, de este modo, evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento 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 lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las 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 y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario 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, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

En el expediente que nos ha sido remitido, consta Resolución del Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, de 18 de enero de 2006, por la que resuelve iniciar la tramitación del Proyecto de Decreto referido. La Resolución de inicio del procedimiento debe atenerse en cuanto a competencia para dictarla, contenido y estructura formal a lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 4/2005, de 1 de junio. El procedimiento se iniciará mediante resolución del "órgano administrativo competente por razón de la materia" (apartado 1) y "*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*" (apartado 2).

En el presente caso, la Resolución de inicio del procedimiento se ha dictado por el Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, que no es el órgano competente, pues es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la competencia corresponde al titular de la Consejería competente por razón de la materia, en este caso al de Agricultura y Desarrollo Económico, todo ello por las razones que hemos explicitado, entre otros, en el Dictamen 40/2006, a cuya doctrina nos remitimos para evitar reiteraciones.

B) Elaboración del borrador inicial, Memoria justificativa y, en su caso, Memoria económica.

De conformidad con el art. 34 de la Ley 4/2006, consta en el expediente un borrador inicial, aunque no está datado; consta asimismo, una Memoria justificativa que, aunque breve, debe considerarse suficiente para la finalidad perseguida de creación del referido Consejo.

No obstante, la afirmación de que la norma proyectada "*no tiene contenido económico*" a los efectos de no incluir el "*estudio del coste y financiación*" del nuevo servicio o modificación de los existentes, al que se refiere el art. 34.3 de la Ley 4/2006, parece poco fundamentada pues, como señala el informe de los Servicios Jurídicos, parece seguro que el funcionamiento ordinario del Consejo, integrado por doce miembros que actuarán en Pleno y Comisión, genere gastos que habrán de cubrirse con cargo al

presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, razón por la que resulta imprescindible la elaboración de este estudio como necesaria medida de previsión y racionalización de la actividad de la Administración.

C) Anteproyecto del reglamento.

En el expediente que nos ha sido remitido consta una Resolución de la Secretaría General Técnica, de 19 de enero de 2006, que resuelve "*declarar formado el expediente de tramitación del anteproyecto de Decreto...*", documento que cabe entender cumplimentado en el plano formal (aunque no en el sustantivo, dadas las graves carencias advertidas que hemos señalado en el apartado anterior), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 4/2005.

D) Trámite de audiencia.

En la Memoria justificativa inicial, incumpliendo la previsión establecida en el art. 34.2 de la Ley 4/2005, no se enumeran los trámites que se considera necesario cumplimentar en el concreto procedimiento que se instruye. En consecuencia, nada se había previsto en cuanto al trámite de audiencia de los interesados, contemplado en el art. 36 de la citada Ley. Ha sido el Informe de los Servicios Jurídicos, de 7 de febrero de 2006, el que considera –con pleno acierto y de conformidad con la doctrina de este Consejo Consultivo- preceptivo dicho trámite, dado que el Consejo proyectado está integrado por representantes de varias organizaciones empresariales y representativas de los consumidores. En subsanación de esta observación, el centro gestor ha dado trámite de audiencia a distintas organizaciones del sector, habiendo presentado alegaciones tres entidades, cuyo contenido ha sido tenido en cuenta en la elaboración del Borrador núm. 3.

En consecuencia, debe entenderse cumplido este trámite, siquiera sea mediante la subsanación del mismo, aunque debemos recordar, una vez más, la conveniencia de realizar las actuaciones previstas, en el momento procedimental adecuado, pues ello servirá para aquilatar el contenido de la norma proyectada y permitir que las observaciones y alegaciones presentadas puedan ser apreciadas por los órganos de asesoramiento e informe preceptivos, como es el caso de los Servicios Jurídico, en su momento temporal preciso.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

De acuerdo con lo establecido en el art 39 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, deben incorporarse al expediente los informes y dictámenes de los órganos consultivos, previstos en las normas reguladoras aplicables.

Consta en el expediente el informe del S.O.C.E., exigido de acuerdo con lo dispuesto

en el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, así como el preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que debe solicitarse -dispone el art. 39.3 Ley 4/2005-, *"una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes"*.

El espíritu que encierra esta previsión es que la intervención de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se produzca en la fase final, inmediatamente anterior a la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto que se someterá -cuando proceda- a dictamen de este Consejo Consultivo. En el presente caso, interpretando inadecuadamente el principio de celeridad e impulso simultáneo de los trámites procedimentales, se ha solicitado de manera simultánea el informe del SOCE y de los Servicios Jurídicos. Una vez más, ha de insistir este Consejo Consultivo, que esa interpretación "bienintencionada" hace que pierda toda efectividad la trascendental función que, en el plano estrictamente jurídico, le está reservado al informe de los Servicios Jurídicos. Dicho informe deberá solicitarse una vez que hayan sido cumplimentados todos los trámites y antes de los dictámenes consultivos que resulten necesarios en cada caso, como señala La ley 4/2005.

Por lo demás, el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo al tratarse de un reglamento ejecutivo que se dicta en desarrollo y aplicación de la Ley 5/2005, de 1 de junio, ya citada.

En todo caso, es enteramente rechazable que en la fórmula promulgatoria que se recoge al final de la Exposición de Motivos de los tres Borradores aparezca ya consignado el *"conforme con el Consejo Consultivo"*, dado que cuando se redacta dicha previsión ni siquiera se ha solicitado nuestro dictamen y se desconoce si es favorable o no a la tramitación desarrollada.

F) Integración del expediente y Memoria final del anteproyecto.

Este trámite viene regulado en el artículo 40 de la Ley 4/2005 y se ha cumplido insuficientemente pues no existe propiamente una Memoria final relativa a todo el *iter* procedimental en la que sucintamente se de cuenta de los antecedentes, de los trámites practicados y su resultado y de las modificaciones introducidas como consecuencia de las observaciones, alegaciones e informes incorporados, con exposición motivada de las que hayan sido rechazadas.

Expresamente, la Memoria habrá de referirse a la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto. En el presente caso, el Informe del Servicio de Calidad y Control se limita a valorar las alegaciones de las tres entidades que han comparecido en el trámite de audiencia de los interesados, pero dicho documento no cumple tanto en sus aspectos formales como sustantivos con las exigencias de la Memoria final establecida en el art. 40 referido.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.

La norma reglamentaria proyectada encuentra adecuada cobertura en la Ley 5/2005, de 1 de junio, norma legal en cuya Exposición de Motivos se relacionan los preceptos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja que fundamentan la competencia sustantiva para dictar dicho conjunto normativo. Se trata del art. 8.1.19 EAR99, competencias exclusivas en agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía, en conexión con el art. 26, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del reglamento proyectado.

El art. 10.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, establece que la composición del Consejo Riojano de Calidad Agroalimentaria *"será representativa y proporcional, de acuerdo con la realidad de las figuras agroalimentarias en La Rioja y de los agentes públicos y privados implicados"*. La única observación que puede hacerse al contenido del art. 3 del reglamento proyectado, relativo a la composición del Consejo, se refiere al respeto de la principio de proporcionalidad. En efecto, sin conocer con exactitud la realidad de las figuras agroalimentarias existentes en La Rioja -extremo que no se ha explicitado en la Memoria inicial preceptiva-, pudiera existir un desequilibrio entre la representación de las "marcas de calidad" (que cuentan con un representante *por cada una* de las existentes del ámbito geográfico de La Rioja) y los órganos de control autorizados, (que sólo cuentan con *un* representante). Además, no consta representación alguna de otras figuras de calidad referidos en el art. 4.3.a) de la Ley 5/2005. (DOP, IGP, ETG, Agricultura ecológica, e Indicaciones geográficas de vinos de la tierra).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo de los artículos 26 en conexión con el 8.1.19 y 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja en su redacción de 1999.

Segunda

Se han respetado todos los trámites procedimentales que para la elaboración de reglamentos exigen los artículos 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de

La Rioja, con la salvedad relativa al trámite de audiencia corporativa en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Segundo.

Tercera

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de creación, organización y funcionamiento del Consejo Riojano de Calidad Agroalimentaria se ajusta al ordenamiento jurídico. No obstante, deberá tenerse en cuenta la única observación hecha en el Fundamento de Derecho Cuarto.

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