

En Logroño, a 17 de abril 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 M^a del 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

23/07

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 reglamenta la estructura y el funcionamiento de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria en La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

Por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se reglamenta la estructura y el funcionamiento de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria en La Rioja, 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.

El procedimiento se ha iniciado mediante Resolución del Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, de 3 de marzo de 2006, a la vista de una muy escueta 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:

- Declaración de formado el expediente, de la Secretaría General Técnica, de 7 de marzo de 2006.
- Solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y a la Secretaría General Técnica de Administraciones Públicas y Política Local, de 7 de marzo de 2006.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de 23 de marzo de 2006.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 23 de marzo de 2006.
- Remisión de los informes recibidos al Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, el 31

de marzo de 2006.

- Informe del Servicio de Calidad y Control, de 30 de julio 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.
- Remisión del Borrador núm. 2 a distintas Asociaciones para trámite de audiencia, el 17 de agosto de 2006.
- Escrito de alegaciones presentado por la Asociación riojana *Vino de la Tierra Valles de Sadacia*, de 7 de septiembre de 2006.
- 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, habida cuenta la naturaleza del Proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que 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, pues su habilitación legal, además de las previsiones específicas de los artículos 6.1.f) y 7.3, se ampara en la remisión normativa genérica que contiene la Disposición Final Primera de la Ley, referida que autoriza al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en la misma, desarrollo reglamentario que –de acuerdo con la Disposición Adicional Tercera- habrá de ser elaborado y aprobado *"en el plazo máximo de dos años"*.

Señala el citado art. 6.1.f) de la Ley lo siguiente:

"Reglamentariamente se establecerá la estructura y funcionamiento de los órganos de gestión, manteniendo como principio básico su funcionamiento sin ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos y sectoriales implicados en la figura de calidad correspondientes debiendo existir paridad en la representación de los diversos intereses en presencia".

Por su parte, el art. 7.3 de la Ley dispone:

"Reglamentariamente, en el supuesto de órganos de gestión de naturaleza jurídico privada, se determinará el procedimiento para la concesión de la autorización necesaria para el ejercicio de su actividad y, en caso de incumplimiento de los fines y funciones definidos en los apartados anteriores, para su revocación".

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.

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, norma reguladora del citado procedimiento de elaboración. 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 una Resolución del Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, de 3 de marzo de 2006, por la que resuelve *"iniciar la tramitación del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de estructura y funcionamiento de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria en La Rioja"*. La Resolución del órgano competente para iniciar el 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, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en cuanto que la misma 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).

Diversas son las irregularidades que afectan a la Resolución de inicio. En primer lugar, como es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo, la competencia para iniciar el procedimiento de elaboración de los reglamentos corresponde al titular de la Consejería competente por razón de la materia, en este caso al de Agricultura y Desarrollo Económico, como ha de deducirse de una interpretación sistemática de las normas reguladoras de la potestad reglamentaria, sobre las que no es necesario insistir, una vez más, (Dictámenes 122 y 125/2005 y 10/2006 y otros posteriores en igual sentido).

En segundo lugar, la Resolución de inicio cita el art. 10 de la Ley 5/2005, de 1 de

junio, de los Sistemas de protección de la calidad agroalimentaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como habilitante de la norma reglamentaria. Sin embargo, dicho precepto está referido al Consejo Riojano de Calidad Agroalimentaria –norma reglamentaria tramitada simultáneamente con la que ahora dictaminamos-, pero para nada se refiere a la estructura y funcionamiento de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria, razón por la que ese error debe rectificarse en la Memoria final.

En tercer lugar, la Resolución de inicio descuida los aspectos formales y sustantivos que establece el art. 33.2 de la Ley 4/2005, pues se limita a reproducir el art. 6.1, letras e) y f); (no menciona, sin embargo, el art. 7.3, de la Ley 5/2005, que también debe ser desarrollado) pues nada indica de cuál sea su objeto y acerca del fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida.

Carece de justificación la escasa atención con la que se han cumplimentado los requisitos legales para la iniciación del procedimiento de elaboración del presente reglamento.

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 ya no puede ser más escueta y que no se ajusta al contenido y estructura formal establecidos en el art. 34.2 de la citada Ley, por lo que resulta absolutamente insuficiente para cumplir su finalidad de explicar el complejo marco normativo (europeo, estatal y regional) que regula el régimen de calidad de los productos agroalimentarios. Por lo demás, no enumera todos los preceptos de la Ley 5/2005 que ordenan y habilitan al desarrollo reglamentario y nada dice acerca de los trámites necesarios que, atendiendo al contenido de este proyecto de reglamento, deben practicarse en este concreto procedimiento de elaboración de reglamentos. Afirma lacónicamente "*este proyecto de norma, no deroga ninguna otra ni tiene contenido económico*".

Llama la atención que la *Memoria inicial* y, sobre todo, las posteriores, pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 5/2005, de 1 de junio, para nada se refieran a los cambios normativos que se han producido en materia de protección de la calidad agroalimentaria, tanto en el ámbito europeo como en el estatal.

Así, en cuanto a la *normativa europea*, debe decirse que los Reglamentos (CE) 2081/92 (de protección de productos agrícolas y alimenticios ligados a un origen geográfico) y 2082/92 (de protección de figuras agrícolas y alimenticios no ligados a un origen geográfico), han sido modificados en diversas ocasiones y, finalmente, refundidos en unas nuevas normas que derogan aquellas. Se trata, en efecto, del Reglamento (CE) 510/2006, del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones

geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (cuyo art. 19 deroga el 2081/92), y el Reglamento (CE) 509/2006, del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre las especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios (cuyo art. 21 deroga el 2082/92), que debieran haberse referenciado al delimitar el marco normativo existente en la materia.

A estos Reglamentos ha de añadirse el Reglamento (CE) 882/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, norma que contempla en su artículo 2 la definición de "*organismos de control*", como "*un tercero independiente en el que la autoridad competente ha delegado determinadas tareas de control*".

Las *normas estatales* dictadas para la aplicación de aquellos Reglamentos europeos de 1992 han sido objeto de derogación y sustitución por otras nuevas que, al menos en la Memoria, debieran haberse referenciado. Es el caso del Real Decreto 1643/1999, de 22 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de solicitudes de inscripción en el Registro comunitario de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas protegidas, derogado por el Real Decreto 1414/2005, de 25 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de solicitudes de inscripción en el Registro comunitario de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas protegidas, y la oposición a ellas. O el Real Decreto 409/2001, de 20 de abril, por el que se establecen las reglas generales de utilización de indicaciones geográficas en la designación de vinos de mesa, regula el empleo de indicaciones geográficas y de la mención "Vino de la Tierra" en la designación de vinos de mesa elaborados en España, al amparo del cual se ha aprobado por la Administración regional la de "Vino de la Tierra Valles de Sadacia".

En definitiva, la Memoria, de acuerdo con el art. 34.2 de la Ley 4/2005, debiera haberse referido a "*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...*". Y estos extremos han sido, lisa y llanamente, obviados en la Memoria justificativa inicial incorporada al expediente, pues carece, de todo contenido sustantivo merecedor de tal calificativo, y, en modo alguno, pueden encontrarse en ella criterios o pautas interpretativos para integrar el desarrollo reglamentario proyectado en el citado complejo normativo anterior, en particular, en los aspectos organizativos de las citadas figuras de calidad reconocidas.

En efecto, la incidencia de la norma proyectada en otras disposiciones anteriores aprobadas por el Gobierno de La Rioja constituye uno de los aspectos más problemáticos

que suscita el Proyecto de reglamento, en cuanto a su adecuada integración o, en su caso, derogación total o parcial, de la normativa anterior de reconocimiento y creación de figuras de protección de calidad agroalimentaria, aspecto que se descuida totalmente en la propuesta normativa. Y es que, de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la Ley 5/2005, *"las figuras de calidad que hubieran sido reconocidas en base a los Reglamentos 2092/91, 2081/92 y 2082/92 con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, dispondrán de un período de 1 año para adaptar su estructura y funcionamiento a lo establecido en ella"*.

Ese plazo ha transcurrido ya con creces y ninguna previsión concreta contempla la norma proyectada respecto a cómo deba hacerse esa adaptación, dado que es patente que debiera efectuarse de acuerdo con las previsiones organizativas que ahora desarrolla el Proyecto de Reglamento en aplicación de la Ley 5/2005. Es el caso, en relación con la figura de las denominaciones de origen protegidas de:

-La Orden 29/2002, de 24 de julio, por la que se aprueba la Denominación de origen protegida (DOP) *"Peras de Rincón de Soto"* y su reglamento, con el carácter transitorio que se establece en el Reglamento (CE) del Consejo 2081/92, que reconoce como órganos gestores a la Asociación de promotores de la Pera de Rincón de Soto", asociación privada de carácter no lucrativo y al Consejo de Coordinación, órgano colegiado adscrito a la Consejería (art. 26)

-La Orden 32/2004, de 8 de octubre, por la que se aprueba la denominación de Origen Protegida *«Aceite de La Rioja»* y su reglamento, con el carácter transitorio que se establece en el Reglamento (CE) del Consejo 2081/92, que reconoce la Asociación *"Asolrioja"*, asociación privada de carácter no lucrativo y al Consejo de Coordinación, órgano colegiado adscrito a la Consejería (art. 30).

O, en relación con la figura de las indicaciones geográficas protegidas, de:

-La Orden 3/2003, de 17 de marzo por la que se aprueba la Indicación Geográfica Protegida (IGP) *"Pimiento Riojano"* y su reglamento con el carácter transitorio que se establece en el Reglamento (CE) del Consejo 2081/92, que reconoce a la *"Asociación Profesional de Productores de Pimiento Najerano y Santo Domingo"*, como asociación privada de carácter no lucrativo y al Consejo de Coordinación, órgano colegiado adscrito a la Consejería, (art. 29)

-La Orden 4/2003, de 3 de marzo, por el que se aprueba la Indicación Geográfica Protegida (IGP) *"Coliflor de Calahorra"* y su reglamento, con el carácter transitorio que se establece en el Reglamento (CE) del Consejo 2081/92, que reconoce a la *"Asociación Profesional de Productores y Comercializadores de Coliflor"*, como

asociación privada de carácter no lucrativo y al Consejo de Coordinación, órgano colegiado adscrito a la Consejería, (art. 26)

-La Orden 50/2003, de 21 de marzo, por la que se crea la indicación geográfica "*Vino de la Tierra Valles de Sadacia*", que reconoce a la "*Asociación V.T. Valles de Sadacia*", a la que corresponde el autocontrol de las condiciones de uso de la indicación junto con controles externos realizados por una entidad externa de control y certificación autorizada por la Consejería competente (art. 11).

Basta un repaso somero a la organización encargada de la gestión de estas figuras de calidad agroalimentarias para constatar la necesidad de establecer las correspondientes adecuaciones al nuevo marco regulador.

Tampoco se indica nada en el Proyecto de reglamento acerca de la relación que guarda su contenido y previsiones en cuanto a la estructura y composición de los órganos de gestión de las figuras de protección de calidad con otras normas anteriores y en qué medida se mantiene su régimen diferenciado. Es el caso del Decreto 53/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la *producción integrada* en productos agrarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja, al amparo del cual se ha aprobado la Orden 1/2002, de 13 de febrero, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por la que se aprueba el Reglamento de uso de la *marca de garantía* "Producción integrada de La Rioja" y su distintivo, sistema de calidad, complementado por muy diversas disposiciones, que no es el caso ahora de enumerar (para la patata, las conservas vegetales, etc.). Por cierto, que en nuestro Dictamen 47/2001 ya tratamos la cuestión de la relación entre la normativa regional de producción integrada y las marcas de calidad, de competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.9ª CE (propiedad industrial, al amparo del cual se ha dictado la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas). Y si el centro gestor responsable de la tramitación del procedimiento considera que estas figuras de la marca de garantía de "producción integrada" son distintas a las desarrolladas en el proyecto de norma, así debiera advertirse en la Memoria explicativa –pues esa es su finalidad– para que sirva de instrumento cualificado de interpretación de la nueva norma.

En igual sentido, y aunque no sea objeto propio del contenido del proyecto de reglamento el desarrollo de la regulación de las figuras de calidad en base a reglamentaciones de carácter general [las creadas en aplicación del art. 4.3.b) de la Ley 5/2005, esto es, las "marcas de garantía" y las "marcas colectivas"], resulta necesario que la Memoria hubiera establecido la integración de la nueva norma con otras anteriores de reconocimiento de marcas de calidad. Es el caso del Decreto 67/1988, de 26 de diciembre, por el que se crea la denominación "*La Rioja Calidad*" para productos agroalimentarios, no vínicos, producidos en la Comunidad Autónoma de La Rioja, denominación sustituida por la "*De calidad*", por el D. 71/1990 de 28 junio, (complementado por otras normas posteriores); el Decreto 6/1995, de 26 de enero, por el que se aprueba el Sello de "*La Rioja Calidad*" para productos agroalimentarios no vínicos o el Decreto 6/1999, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento que establece la *marca de garantía* "R.C." para productos agrarios y agroalimentarios (desarrollado también por otras normas posteriores).

Si así se hubiera hecho en la Memoria, facilitaría la comprensión del complejo sistema resultante, de manera que permitiera integrar adecuadamente la regulación del reconocimiento ya efectuado de algunas marcas de garantía. Es el caso de la Orden de 3 de mayo que autoriza la denominación "*La Rioja Calidad*" al "*Mazapán de Soto de La Rioja*" y crea su Consejo Provisional (la Orden de 28 de julio de 1989, aprueba su Reglamento) o la Orden de 3 de diciembre de 1990, que autoriza las denominaciones de calidad «*Jamón Riojano*» y «*Chorizo Riojano*», cuyo reglamento ha sido aprobado por la Orden 2/1992, de 22 de enero.

Finalmente, 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 basta el examen del contenido de la norma para constatar la generación de gastos que -parece- no se han tenido en cuenta por el centro directivo responsable de la elaboración de la norma. Así, en el art. 17 y 18 del Proyecto se contempla como recursos económicos ordinarios de los órganos de gestión privados y públicos "*las subvenciones que puedan conceder las Administraciones Públicas*" [art. 17.1.c) y 18.1.b)]; además, está previsto que los órganos de gestión estén sometidas a auditorías técnicas, económicas, financieras y de gestión que serán efectuadas, con una periodicidad máxima de tres años, por la Consejería competente en materia de agricultura, ganadería y calidad agroalimentaria o bien por entidades privadas designadas por ella (art. 19 que evidentemente generarán gastos. Por otro lado, el art. 11 de la Ley 5/2005, regula los Registros de órganos de gestión de figuras de calidad agroalimentaria -cuyo funcionamiento y adscripción se establecerán reglamentariamente- que, pese a no incluirse en el Proyecto de reglamento, es evidente que también generarán gasto, cuya cuantificación, por razones obvias de programación y planificación de la actividad jurídica y económica de la Administración, es necesario concretar y cuantificar.

En conclusión, la documentación incorporada para el inicio del procedimiento de elaboración de la norma proyectada -en particular, la Memoria justificativa- tiene graves carencias (así lo advierte la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su Informe de 23 de marzo de 2006), que debieran subsanarse al redactar la Memoria final, antes de su presentación para su aprobación al Consejo de Gobierno.

C) Anteproyecto del reglamento.

En el expediente que nos ha sido remitido consta una Resolución de la Secretaría General Técnica, de 7 de marzo 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, previsto en el art. 36 de la citada Ley. Ha sido el Informe de los Servicios Jurídicos, de 23 de marzo de 2006, el que considera –con pleno acierto y de conformidad con la doctrina de este Consejo Consultivo- preceptivo dicho trámite. En subsanación de esta observación, el centro gestor ha dado trámite de audiencia a distintas organizaciones del sector (folio 34) si bien sólo una de las entidades ha presentado alegaciones, cuyo contenido ha sido tenido en cuenta en la elaboración del Borrador núm. 3.

Por tanto, 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 todas las observaciones y alegaciones, presentadas en el momento procedimental adecuado, puedan ser apreciadas por los órganos de asesoramiento e informe preceptivos, como es el caso de los Servicios Jurídicos.

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"*. Esos dictámenes no son otros que los del Consejo Económico y Social –cuando sea necesario por razón de la materia- y los de este Consejo Consultivo, en el caso de los reglamentos ejecutivos.

El espíritu que anima 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 los citados órganos consultivos. 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 en 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, 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 la única entidad que ha 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 se dicta en desarrollo de 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 para dictar dicho conjunto normativo, a los que nos remitimos ahora (se trata del art. 8.1.19 EAR, competencias exclusivas en "agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía"; y en el art. 8.1.20, competencias exclusivas en materia de "denominaciones de origen y sus consejos reguladores, en colaboración con el Estado"). Dado que existe esa intermediación de la ley, que ya relacionaba los títulos competenciales habilitantes del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar el proyecto de reglamento, con mención expresa de los preceptos estatutarios, su referencia en la Exposición de motivos de la norma proyectada puede obviarse, pero es necesario que, al menos, en la Memoria justificativa se haga una expresa referencia a dichos títulos competenciales, máxime cuando la Ley 5/2005, no ha

sido sometida a nuestro dictamen, y pudieran haberse recogido de manera incompleta o haberse producido modificaciones del marco europeo o estatal que deben tener en cuenta el legislador y el ejecutivo regionales, como así ha ocurrido en el presente caso.

En este sentido, junto a las tradicionales justificaciones y títulos competenciales para intervenir en la producción, transformación y comercialización de productos agroalimentarios (mercado interior, control de precios, prevención de fraudes, protección de los consumidores, etc.), se añade, desde la perspectiva de la protección de la salud, a la que está estrechamente ligada la calidad e inocuidad de los alimentos, el concepto más específico de seguridad alimentaria, que ha llevado a la creación, por ejemplo, de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (Ley 11/2001, de 5 de junio, desarrollada por el Real Decreto 709/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba la Agencia Española de Seguridad Alimentaria); dimensión sanitaria (con las consecuencias competenciales derivadas de la especialidad de este título jurídico) que ha llevado a la Ley de la Rioja 2/2002, de 17 de abril, de normas reguladoras de la Salud, a referirse a la "*seguridad alimentaria*" (art. 44.3 en relación con el art. 10.3 –derecho a consumir alimentos seguros- y 44.2.b) –control sanitario y prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos en la cadena alimentaria hasta su destino final para el consumo-].

Por lo demás, y en cuanto se refiere a las figuras de calidad en base a reglamentaciones de carácter general (las denominadas "marcas de garantía" y las "marcas colectivas"), que no son objeto del contenido de la norma proyectada, integran la materia "propiedad industrial" cuya competencia exclusiva corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.9ª CE (véase nuestro Dictamen 47/01), sin perjuicio de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, asumidas por el art. 11.1.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, con el alcance señalado por la STC 103/1999, de 3 de junio, dictada en relación con la Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas, sustituida por la vigente 17/2001, de 7 de noviembre.

Cuarto

Observaciones generales al texto del Decreto proyectado.

Como ha quedado señalado, el Proyecto de norma reglamentaria sometida a nuestro dictamen se dicta en desarrollo de aspectos muy concretos de la Ley 5/2005, de 1 de junio. En concreto, su objeto es "*reglamentar la estructura y funcionamiento de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria de La Rioja, en desarrollo de las previsiones contenidas en los artículos 6.1 y 7.3 de la Ley 5/2005, de 1 de junio*".

En efecto, dispone el art. 6.1, letra f) de la citada Ley que:

"Reglamentariamente se establecerá la estructura y funcionamiento de los órganos de gestión, manteniendo como principio básico su funcionamiento sin ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos y sectoriales implicados en la figura de calidad correspondientes, debiendo existir paridad en la representación de los diversos intereses en presencia".

Por su parte, el art. 7.3 de dicha Ley establece que:

"Reglamentariamente en el supuesto de órganos de gestión de naturaleza jurídico privada, se determinará el procedimiento para la concesión de la autorización necesaria para el ejercicio de su actividad y en caso de incumplimiento de los fines y funciones definidos en los apartados anteriores para su revocación".

Pero, en sentido estricto, los órganos de gestión de las figuras de calidad a las que se refiere la norma proyectada sólo son las del art. 6.1 de la Ley 5/2005, esto es, las incluidas en el art. 4.3.a) de la Ley: *"figuras de calidad en base a reglamentaciones europeas o nacionales de carácter específico del sector agrario"*, pues la gestión de las *"figuras de calidad en base a reglamentaciones de carácter general"* (marcas de garantía y marcas de calidad", [art. 6.2 en relación con el 4.3.b) de la Ley] *"dependerá íntegramente de la Consejería competente en materia de calidad agroalimentaria y ganadería o de sus entes o empresas públicas adscritas"*, en el bien entendido que –como advertimos en el Dictamen 47/2001- esta "dependencia" íntegra sólo será posible en la medida en que la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja sea titular de las marcas, inscritas en el Registro de Marcas del Estado.

Pues bien, aquellos preceptos legales establecen los criterios materiales que enmarcan el ejercicio inmediato de la potestad reglamentaria del Gobierno de La Rioja, sin olvidar que éste debe respetar asimismo aquellos otros preceptos que se refieren a la estructura, al funcionamiento, a los fines y funciones de los órganos de gestión de las figuras de calidad previstas en la Ley 5/2005, aspectos regulados en los arts. 6 y 7, referidos –como queda dicho- a las figuras del art. 4.3.a) de la Ley. Esto supone que el margen de maniobra del Gobierno es limitado, en cuanto que está condicionado por las opciones sustantivas establecidas en la ley de cobertura que constituye el parámetro o canon de legalidad del reglamento proyectado. De ahí que, sin olvidar que nuestro examen alcanza también a la constitucionalidad y a la estatutoriedad de la norma proyectada, dicho examen se referirá *prima facie*, por exigencias de nuestra superior función consultiva, a su adecuación a la norma legal de cobertura. Ello tiene paradójicas consecuencias en casos como el que ahora informamos. En efecto, la Ley regional de cobertura, en el ejercicio de su legítima libertad de opción, ha delimitado el ámbito de actuación del Gobierno que éste no puede sobrepasar, pese a que determinadas previsiones y contenidos pudieran tener cobertura en normas estatales relativas a la materia (caso de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del vino). En ese caso, las legítimas opciones de legislador regional cierran el paso y privan de la imprescindible cobertura a aquellos concretos aspectos al reglamento no previstos en la Ley regional, la 5/2005, de 1 de junio, que no fue sometida en su día a nuestro dictamen.

Como ha quedado señalado, la Ley 5/2005, de 1 de junio, aprobada en el ejercicio de las competencias asumidas en el art. 8.1.19 EAR en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, establece los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Dicha competencia queda enmarcada por normas europeas y estatales, algunas de las cuales tienen naturaleza básica.

A) Así, entre las *normas europeas*, debemos mencionar: i) el Reglamento (CE) 2092/1991, del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios; ii) el Reglamento (CE) 509/2006, del Consejo, de 20 de marzo, sobre las especialidades tradicionales garantizadas de los

productos agrícolas y alimenticios (que ha derogado el anterior 2082/92) ; iii) el Reglamento (CE) 510/3006, del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (que ha derogado el anterior 2081/92); y iv) el Reglamento (CE) 882/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.

Adviértase que se trata de Reglamentos europeos de aplicación directa y no necesitados de norma alguna de incorporación al Derecho interno, a no ser para ordenar ciertos aspectos instrumentales o procedimentales. Este sería el caso, en cuanto al acceso al Registro europeo, del Real Decreto 1414/2005, de 25 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de solicitudes de inscripción en el Registro comunitario de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas protegidas, y la oposición a ellas.

B) En cuanto a la *normativa estatal*, sin ignorar, como queda dicho, la aplicación directa de los Reglamentos comunitarios, desde el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, ha de tenerse en cuenta que la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del vino y de los alcoholes, siguió otorgando la necesaria cobertura legal a la figura de las denominaciones de origen, no solo en el sector del vino –donde había sido tradicional-, sino, además, en relación con los productos agroalimentarios. Dicha ley ha sido derogada por la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del vino, a excepción, precisamente, de las normas contenidas en la Ley de 1970 relativas a los Consejeros Reguladores de los productos agroalimentarios, con denominación de origen, distintos del vino, del vinagre de vino, de los vinos aromatizados, del brandy, del mosto y demás productos derivados de la uva (Disposición Derogatoria Única), normas excepcionadas que son las que, en ausencia de normativa autonómica propia, han prestado cobertura a las muy distintas denominaciones de origen de productos agrícolas reconocidos por las Comunidades Autónomas.

La nueva Ley estatal 24/2003 es de "*aplicación directa a la Administración General del Estado y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ésta*" (Disposición Final Segunda.1), como es el caso de la Denominación de Origen Calificada Rioja, Jumilla y Cava, por su ámbito territorial supraautonómico.

Por lo que se refiere a los *órganos de gestión* de los vinos de calidad producidos en una región determinada, sus fines y funciones y al control y certificación (art. 25, 26 y 27 de la Ley), la Disposición Final Segunda.2 establece –en lo que ahora interesa- que dichos preceptos constituyen *legislación básica*, dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª de la Constitución, salvo el apartados 4 y 8 del art. 25 y los párrafos b), e) y g) del apartado 2 del art. 26. Si se citan estos preceptos de la Ley estatal es porque su regulación –cierto que pensada para el ámbito de la producción vitivinícola- ha inspirado totalmente la configuración de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria de la Ley riojana 5/2005, como luego se verá.

Con abstracción, pues, de que están pensados para su aplicación a los sistemas de protección del origen y la calidad de los vinos, los citados artículos 25, 26 y 27 de la Ley estatal 24/2003, establecen –con el carácter de básicos- algunos criterios o reglas materiales en cuanto a la configuración de los órganos de gestión y a los de control de certificación. Así, destacamos los siguientes:

-La gestión de los vinos de calidad (indicación geográfica, denominación de origen, denominación de origen calificada, vinos de pago) está encomendada a "un órgano de gestión en el que estarán representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos..." (art. 25.1)

*-"Los órganos de gestión tendrán **personalidad jurídica propia**, de **naturaleza pública o privada**, plena capacidad de obrar y funcionarán en régimen de derecho público o privado..." (art. 25.2).*

-"Los órganos de gestión deberán ser autorizados por la Administración competente antes de iniciar su actividad", (art. 25.5)

-"La estructura y funcionamiento de los órganos de gestión se establecerá mediante el desarrollo reglamentario oportuno, efectuado por la autoridad competente, cumpliendo, en cualquier caso, lo establecido en esta ley y manteniendo como principio básico su funcionamiento sin ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos y sectoriales integrados en el v.c.p.r.d., con especial contemplación de los minoritarios, debiendo existir paridad en la representación de los diferentes intereses en presencia", (art. 25.7).

-"El término 'Consejo Regulador' queda reservado a los órganos de gestión de las denominaciones de origen y de las denominaciones de origen calificadas" (art. 25.10).

*-"Con independencia de la **naturaleza pública o privada** de los órganos de gestión, las resoluciones que adopten respecto a las funciones enumeradas en los párrafos d), f) h) del apartado 2 de este artículo podrán ser objeto de **impugnación en vía administrativa** ante la autoridad que resulte competente según el ámbito territorial del v.c.p.r.d., en la forma que la normativa de la Administración pública competente determine", (art. 26.4).*

*- Establece el principio de **separación de los órganos de control** (sean organismos públicos u organismos independientes de control que cumplan determinados requisitos) **de los de gestión** [art. 27.1. a)], si bien admite, para el caso de las denominaciones de origen –incluidas las calificadas- que puedan realizar **ambas funciones** a condición de que los órganos de gestión y control estén separados y éstos no tengan dependencia jerárquica y se garantice la **independencia** e inamovilidad de los controladores y dichos órganos de control cumplan los principios y criterios exigibles a dichos órganos [art. 27.1.b)]*

Pues bien, al margen de algunas palmarias deficiencias de técnica legislativa en las que incurre la Ley estatal (es inapropiado hablar de "órganos" de gestión, si se les reconoce personalidad jurídica propia, atributo éste no de los "órganos", sino de las entidades u organismos públicos), resulta llamativa la opción admitida por el legislador estatal en cuanto a la configuración de los llamados "órganos" de gestión, cuya naturaleza puede ser **pública** (como es el caso de los Consejos reguladores de las denominaciones de origen) o **privada**, sin que la norma legal determina en qué supuestos procede una u otra forma organizativa ni a quién corresponde concretarla o ejercerla (si a la Administración competente o a los interesados del sector productivo correspondiente).

Se trata, no obstante, de una opción "privatizadora" *sui géneris*, en la medida en que la Ley estatal admite que las resoluciones que adopten los órganos de gestión, en el ejercicio de ciertas funciones [las de las letras d), f) y h) del art. 26.2], podrán ser objeto de

impugnación en vía administrativa ante la autoridad competente, con independencia de su naturaleza pública o **privada** (art. 26.4), previsión que –como luego se verá- no se ha establecido, sin embargo, en la Ley riojana 5/2005. Esta "administrativización" de los "órganos" de gestión de naturaleza privada se advierte en otros aspectos de su configuración en la ley estatal. Su mismo **régimen jurídico** (art. 25.3, donde no figura paradójicamente remisión alguna a las normas de Derecho Privado o a las reguladoras del derecho de asociación); su "**estructura y funcionamiento**", incluido el establecimiento de mayorías cualificadas necesarias para la adopción de acuerdos y decisiones y, en especial, para la propuesta del reglamento del v.c.p.r.d, que serán objeto de desarrollo **reglamentario**, (art. 25.6); la "autorización" administrativa para realizar su actividad (art. 25.5). Elementos que considerados en conjunto revelan una intensa "administrativización" de la entidad privada de gestión de las denominaciones de origen.

Y es que, en el caso de que el "órgano" de gestión sea una entidad con personalidad jurídica privada, estaríamos muy próximo a la figura de las "*asociaciones privadas de configuración legal*", a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, figura admitida por la STC 67/1985, de 24 de mayo, en relación con el caso de las Federaciones deportivas, configuración discutida y criticada por la doctrina, en cuanto que, para algunos, poseen las características de las Corporaciones de Derecho Público, que el legislador sectorial (en materia de deportes), sin embargo, no ha reconocido. En este contexto ha de situarse la afirmación de quienes se han referido a la "*consagración legal del corporativismo disfrazado de asociación privada*" o –en relación con el ámbito vitivinícola- de un "*corporativismo de nuevo cuño, sujeto sustancialmente a normas de derecho privado*".

Calificábamos como llamativa la opción organizativa del legislador estatal que posibilita la "privatización", en cuanto ajena a la configuración tradicional de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen, calificados como "órganos desconcentrados" de la Administración. Su consideración de "órganos" no les ha impedido que, en la práctica, hayan gozado de una amplia autonomía funcional e intervenido en el tráfico jurídico como si tuvieran personalidad jurídica propia y diferenciada de la Administración de tutela, razón por la que algunos han defendido su naturaleza de verdaderas corporaciones de derecho público.

La apertura del legislador a fórmulas organizativas privadas responde a la finalidad de reconocer un mayor protagonismo al propio sector productivo, para que se autorregule o autoadministre. Pero, pese a la presencia de elementos públicos en la configuración de estas entidades privadas, no deben ignorarse los condicionamientos inherentes a la "privatización", en particular, en cuanto se refiere al ejercicio de típicas potestades administrativas, como es el caso de la potestad sancionadora, instrumento imprescindible para hacer eficaz el sistema de protección de las figuras de calidad establecidas. Baste, para ilustrarlo, recordar los problemas jurídicos suscitados al Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja tras haber sido sustituido en su anterior composición –de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Octava de la Ley 24/2003- por los órganos representativos de la Organización Interprofesional del Vino de Rioja, entidad asociativa de naturaleza privada, creada al amparo de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, de las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

Pues bien, con independencia de la singular introducción de fórmulas organizativas privatizadoras en el ámbito de las Denominaciones de Origen vinícolas, ajenas, a nuestra tradición, lo cierto es que la dualidad organizativa –pública o privada- establecida por el legislador estatal la mantiene la Ley riojana 5/2005, de 1 de junio, para las figuras de protección de la calidad agroalimentaria. En efecto, el art. 6.1.b) establece que los "órganos" de gestión correspondientes a las figuras de calidad del art. 4.3.a) creados con arreglo a reglamentaciones europeas o nacionales "tendrán personalidad jurídica propia, naturaleza **pública** o **privada**, plena capacidad de obrar y funcionarán en régimen de derecho público o privado. Cuando el "órgano" de gestión sea de naturaleza *pública* "será una Corporación de derecho público con personalidad jurídica propia", [art. 6.1.c)]. En el supuesto de órganos de gestión de naturaleza *privada* todo operador agroalimentario inscrito en la norma específica reguladora podrá pertenecer a la asociación privada que se constituya para alcanzar la finalidad de ser órgano de gestión. Si bien la pertenencia a la misma es de carácter voluntario, solo quienes se integren en la misma participarán en el órgano de gestión de la figura de calidad [art. 6.1.d)]. Unos y otros han de ser constituidos o autorizados por la Consejería competente, [art. 6.1.a)].

En lo que interesa al objeto del presente dictamen, el art. 7 de la Ley 5/2005 establece idénticos fines y funciones para los órganos de gestión de las figuras de calidad, sean de naturaleza pública o privada. Y, entre esas funciones, se encuentran incluidas aquellas que, en la Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, son susceptibles de impugnación en vía administrativa ante la autoridad que resulte competente [art. 7.2, letras e), f) y h), que se corresponden con las del art. 26.2, letras d), f) y h) de la Ley 24/2003]; sin embargo la Ley 5/2005, nada dice acerca de esta posibilidad de recurso administrativo contra las actuaciones de los "órganos" de gestión privada. Y es que, debemos resaltarlo, no aparecen recogidos en la ley regional aquellos que hemos llamado elementos "administrativizados" de la configuración jurídica de los "órganos" de gestión privados, razón que diferencia, en este aspecto, el modelo estatal de los "órganos" de gestión de las denominaciones de origen del asumido por la Ley 5/2005 para las figuras de calidad agroalimentarias, caracterizado por una mayor "privatización" del modelo, caso de que ésta sea la forma organizativa constituida o autorizada por la Administración.

Se diferencia así el modelo establecido por el legislador regional respecto del estatal, pero también del seguido por la mayoría de las Comunidades que, al regular la organización del vino o de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria, se han decantado por el modelo de gestión **pública** (corporaciones de derecho público), excluyendo las formas de organización privada. Véase, entre otras, por citar las más significativas o más recientes, la Ley 14/2003, de 3 de junio, de Calidad agroalimentaria de Cataluña (desarrollada por el Decreto 285/2006, de 4 de julio); la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de Promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega (desarrollada por el Decreto 4/2007, de 18 de enero, que regula las Denominaciones geográficas de calidad del sector alimentario y sus Consejos reguladores); o la reciente Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad alimentaria en Aragón. Como excepción a esta opción, la reciente Ley 7/2007, de 15 de marzo, de Calidad agroalimentaria de Castilla La Mancha, opta por un modelo claramente privatizador de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria (cfr. arts. 29 y ss.).

Pues bien, el art. 6.1.b) de la Ley 5/2005, no sigue ese criterio y mantiene abierta la doble opción de configuración de los órganos de gestión de las figuras de calidad incluidas en el art. 4.3.a) de la misma ley (Denominaciones de origen protegidas, Indicaciones geográficas protegidas, Especialidades tradicionales garantizadas, Agricultura ecológica, Indicaciones geográficas de vinos de la tierra, u otras que pudieran aprobarse), bien de naturaleza pública o privada, al amparo de la libertad configuradora reconocida al legislador. Pero, como quiera que su opción "privatizadora" tiene rasgos muy marcados, la norma reglamentaria proyectada no puede alterar su configuración reintroduciendo mecanismos de intervención administrativa no previstos en la Ley 5/2005.

El exceso del reglamento proyectado es patente en el **art. 3.3**, en cuanto sujeta ciertos actos (los del art. 7.2, letras e), f) y h) de la Ley 5/2005) de los órganos de gestión de naturaleza privada, que el propio precepto legal reconoce que son "*asociaciones constituidas al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación*", a control de la Administración, mediante la técnica del recurso administrativo. Y lo es porque la Ley 5/2005, que da cobertura al reglamento, no contempla esa técnica de intervención que afecta a la actividad de una asociación privada, cuando podía haberlo hecho (salvedad admitida por el art. 1.2 de la Ley Orgánica 1/2002 citada, que se refiere a las asociaciones "*sometidas a un régimen asociativo específico*") y así ocurre en la Ley estatal 24/2003.

Por las mismas razones, incurre en un exceso reglamentario el **art. 10.5** en cuanto sujeta esas funciones a tutela administrativa. Y también el **art. 8** en cuanto establece la estructura organizativa que deben contar los órganos de gestión privados (Asamblea General, Junta Directiva, Presidente, Vicepresidente, en su caso, y, si los Estatutos de la asociación-órgano de gestión lo prevén, el nombramiento, a propuesta de la Consejería competente, de dos vocales técnicos en la Junta Directiva, con voz pero sin voto, para velar por el cumplimiento de la legislación y normativa aplicable), previsión que tampoco tiene cobertura legal alguna.

Como queda señalado, el modelo de "administrativización" de asociaciones privadas que ejercen determinadas funciones públicas (las llamadas por el Tribunal Constitucional, *asociaciones de configuración legal*) sólo es posible cuando una norma con rango de ley lo haya previsto por concurrir necesidades de interés público que justifiquen esa restricción del derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE. Pero eso no sucede en el presente caso dado que la Ley 5/2005 no lo ha previsto, por lo que este Consejo Consultivo no puede sino advertir de la falta de cobertura de la norma reglamentaria proyectada en dichos extremos.

Quinto

Observaciones concretas al articulado:

1. **Exposición de Motivos:** por su extremada brevedad, no recoge criterios explicativos del contenido de la norma proyectada.

2. **Art. 3.3:** Ya hemos advertido de la falta de cobertura legal de este apartado.
3. **Art. 8:** Ya hemos advertido de la falta de cobertura legal de este apartado.
4. **Art. 9.1:** Debe mejorarse la frase "*...en los registros del Reglamento regulador de la figura de calidad...*" Parece que se refiere a "*los registros de la correspondiente figura de calidad*" o "*registros establecidos por el Reglamento de la figura de calidad...*".
5. **Art. 10.** El Proyecto de reglamento incide en la materia electoral estableciendo una serie de reglas que pueden ser contradictorias con la Ley Orgánica 1/2002, de Asociaciones, que disciplina esta materia en sus arts. 1.2, 2.5 y 7,c), cuando la Ley autonómica de cobertura no alude a este extremo.
6. **Art. 12.8:** No parece admisible que no exista una regulación general de los procesos de elección de los vocales del Pleno de los órganos de gestión que tengan la naturaleza de Corporaciones de Derecho Público. Como ocurre en las normas legales y reglamentarias de otras Comunidades Autónomas, el reglamento dictado en desarrollo de la Ley de calidad agroalimentaria debe establecer la regulación general de los procesos electorales, dado que las Corporaciones de Derecho Público son entes representativos. El propio precepto reconoce esta necesidad ha referirse al final a "*la normativa que se apruebe*".
7. **Art. 16.2:** Es impropio de una norma reglamentaria del Gobierno de La Rioja el contenido de este apartado, que incluye direcciones postales, páginas web, etc.
8. **Art. 16.3.a):** El párrafo final añadido debe redactarse con mejor técnica y de manera integrada con el párrafo inicial.
9. **Art. 20.2:** Debiera reconsiderarse la mención a la "mala fe" aplicado a los órganos (entidades) de gestión, pues a tener personalidad jurídica propia, la "mala fe" es propia de las conductas individuales de las personas físicas.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para aprobar la norma proyectada en cuanto desarrollo 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, dictada al amparo del artículo 8.Uno.19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

Las actuaciones y trámites procedimentales exigidos por 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, se han cumplido en el plano formal, si bien falta una Memoria explicativa suficiente, una memoria económica, así como otra memoria final acerca del *iter* procedimental seguido por la norma proyectada y la valoración de las observaciones presentadas.

Tercera

Varios preceptos del reglamento proyectado no tienen cobertura legal en la Ley 5/2005, de 1 de junio, tal como hemos razonado en el Fundamento de Derecho Cuarto.

Cuarta

Deberán ser tenidas en cuenta las observaciones de técnica normativa recogidas en el Fundamento de Derecho Quinto.

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