

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^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

27/07

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 crea la Corporación de Derecho Público "*Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja*" y se aprueba el Reglamento sobre Producción Agraria Ecológica de la Comunidad Autónoma de 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 crea la Corporación de Derecho Público "*Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja*" y se aprueba el Reglamento sobre Producción Agraria Ecológica de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en desarrollo y aplicación de la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los Sistemas de protección de la calidad agro-alimentaria 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 20 de noviembre de 2006 (folios 25 y 26 del expediente administrativo), a la vista de la Memoria justificativa redactada por el referido Instituto de Calidad, de fecha 20 de noviembre de 2006 (folios 20 a 26). Junto a los referidos documentos, se incluye un primer Borrador (folios 1 a 20). A dicha documentación, se han incorporado las siguientes actuaciones e informes:

1. Declaración de "formado el expediente", de la Secretaría General Técnica, de 23 de noviembre de 2006 (folio 27).

2. Solicitud de informe a la a la Secretaría General Técnica de Administraciones Públicas y Política Local, de 24 de noviembre de 2006 (folio 28).
3. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de 21 de diciembre de 2006 (folios 29 a 33).
4. Remisión de copia del informe del SOCE al Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, el 29 de diciembre de 2006 (folio 34).
5. Segundo Borrador del Decreto por el que se crea la Corporación de derecho público Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de la Rioja y se aprueba el Reglamento sobre Producción Agraria Ecológica de la Comunidad Autónoma de la Rioja, que, de forma manuscrita, se data el 4 de enero de 2007, pero a cuyo pie figura 20/11/2006 (folios 35 a 54).
6. Informe del Servicio de Calidad y Control, de 4 de enero de 2007, en el que, a la vista de las observaciones efectuadas, se enumeran las modificaciones introducidas en el nuevo borrador (folios 55 y 56).
7. Solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 10 de enero de 2007 (folio 57).
8. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 29 de enero de 2007(folios 58 a 61).
9. Remisión del Informe de los Servicios Jurídicos al Director General del Instituto de Calidad de La Rioja, de 2 de febrero de 2007 (folio 62).
10. Tercer Borrador del Decreto por el que se crea la Corporación de derecho público "Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de la Rioja y se aprueba el Reglamento sobre Producción Agraria Ecológica de la Comunidad Autónoma de La Rioja , de 6 de marzo de 2007(folios 63 a 82).
11. Informe de la Dirección General del Instituto de Calidad de La Rioja, de 6 de marzo de 2007 (folio núm.83).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de fecha 14 de marzo de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 26 de marzo 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 27 de marzo de 2007, registrado de salida el día 29 de marzo de 2007, 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 a la Consejera señalada 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, el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo, sin lugar a dudas, atendiendo a 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 contiene en la remisión normativa genérica que efectúa 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. 7.4 de la Ley dispone:

"Cuando los órganos de gestión tengan naturaleza jurídico pública, los fines y funciones vendrán determinados en su norma de creación, debiendo respetar los contenidos mínimos recogidos en los apartados primero y segundo del presente artículo, adaptándolos a las características propias de su naturaleza jurídico pública"

En cuanto al ámbito de este dictamen, según ha manifestado este Consejo Consultivo en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en su 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, porque 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 Proyecto sometido a dictamen de este Consejo, debe examinarse 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 administrativo remitido a este Consejo, consta la Resolución de 20 de noviembre de 2006, por la que resuelve *"iniciar la tramitación del Proyecto de Decreto por el que se crea la corporación de derecho Público "Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de la Rioja" y se apruebe el Reglamento producción agraria ecológica de la Comunidad Autónoma de 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).

Pues bien, 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, la 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). Sin embargo, dicha Resolución ha sido dictada por el Director General del Instituto de Calidad de La Rioja

En segundo 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), sin mencionar, sin embargo, el art. 7.4 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 contradictoriamente datado. Consta, así mismo, una breve Memoria

justificativa, que trata de ajustarse al contenido y estructura formal establecido en el art. 34.2 de la citada Ley. En lo relativo a la *"necesidad de aprobación de la nueva normativa"*, se funda en las normas para la producción, elaboración y presentación, etiquetado, control e importación de países terceros de los productos procedentes de la agricultura y ganadería ecológicas y, específicamente, en el Reglamento (CEE) 2092/91, del Consejo, de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, cuyas últimas modificaciones se contienen en el Reglamento (CEE) 1336/2005, de la Comisión, de 12 de agosto de 2005, por el que se modifica el Anexo III; y en el Reglamento (CEE) 1804/99, del Consejo, de 19 de julio, por el que se completa para incluir las producciones animales

En dicha Memoria, al exponer el marco normativo existente, por tratarse de materias conexas, pudiera haberse efectuado una mención a los Reglamentos (CE) 2081/92 (de protección de productos agrícolas y alimenticios ligados a un origen geográfico) y 2082/92 (protección de figuras agrícolas y alimenticios no ligados a un origen geográfico), que 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). A estos Reglamentos pudiera haberse añadido 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"*. Sin embargo, puesto que el Proyecto sometido a dictamen lo es sobre producción agraria ecológica, y no sobre calidad de los productos agroalimentarios en general, tal mención no resulta, en este caso, imprescindible, ni es formamente exigible, pero podrían encontrarse en ella criterios o pautas interpretativos para integrar el desarrollo reglamentario proyectado en el complejo normativo anterior.

De haberse citado tales Reglamentos comunitarios, las normas estatales dictadas para su aplicación fueron objeto de derogación y sustitución por otras nuevas que, correlativamente, deberían haberse traído a colación en la Memoria. 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*".

No obstante, en desarrollo de los Reglamentos comunitarios que la Memoria cita, para fundar la necesidad de aprobación de dicha norma, se apoya en el Decreto 56/2000, de 17 de noviembre, que determinó la autoridad competente y estructuró la autoridad de control sobre esta materia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Rioja, resaltando, además, aspectos del Reglamento (CEE) 2092/91 para su mejor conocimiento por parte de operadores y consumidores, y que, creó, asimismo, el Consejo de Producción Agraria Ecológica de la Rioja como órgano colegiado dependiente de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Se refiere también a la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los Sistemas de protección de la calidad Agralimentaria en la Comunidad Autónoma de la Rioja, que tiene por objeto la ordenación de los sistemas de protección de la calidad agralimentarias existentes en el territorio de nuestra Comunidad, así como cualquier otra figura que pudiera crearse como diferenciación de calidad basada en un control y/o certificación sobre cumplimiento de determinadas normas reguladoras.

En relación con esta última norma, la Memoria hace referencia al artículo 6 que determina la estructuración y funcionamiento de los órganos de gestión de las figuras de calidad de la Rioja y, en particular el apartado f) del primer punto de éste artículo, que especifica la necesidad de establecer reglamentariamente 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. Finalmente, siguiendo con la Ley 5/2005, razona la necesidad de publicar este Decreto basándose en la Disposición Adicional Tercera, conforme a la cual "*todas las normas de carácter reglamentario que se establecen en la presente Ley, serán elaboradas y aprobadas en el plazo máximo de dos años*". Sin embargo, tratándose de un Proyecto de Decreto que crea la corporación de derecho público Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja, como órgano de gestión de esta figura de calidad, llama la atención que omita la referencia al artículo 7. relativo a "*Órganos de Gestión : fines y funciones*" y, en particular, del punto 4 de este último precepto, que es fundamental, atendiendo al contenido de este Proyecto de reglamento, en la medida en que dicho Consejo Regulador se crea, como se ha dicho, como Corporación de Derecho público.

En cuanto a la "*adecuación al objeto y finalidad que se fijaron en la Resolución de inicio*", la Memoria únicamente hace referencia al título del Proyecto de Decreto sometido al Dictamen de este Consejo, al tiempo que indica cómo corresponde al Consejero con

competencias en materia de calidad agro-alimentaria, agricultura y ganadería dictar las resoluciones necesarias para el cumplimiento e interpretación del Decreto, según la citada Disposición Adicional.

En lo relativo a la *"Incidencia en el marco normativo en el que se inserta"*, expresamente indica la derogación del Decreto 56/2000, de 17 de noviembre sobre producción agrícola ecológica e indicación de la misma en los productos agrarios y alimentarios y se crea el Consejo de Producción Agraria Ecológica de La Rioja. Enumera una relación de disposiciones afectadas, que se corresponde con las que fundamentan la necesidad de aprobación de la norma, añadiendo únicamente la Orden 33/96, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por la que se designa la autoridad de control en el ámbito de La Rioja, en materia de producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

La *"tabla de vigencias"* indica escuetamente cómo *"este Proyecto de norma estará vigente hasta su posible modificación o derogación"*. Sobre la *valoración de los efectos previsibles*, se expresan como tales, la adaptación del sector de la Producción Agraria Ecológica a la Ley 5/2005 y cómo se conseguirá dotar al Consejo Regulador de la Producción Agraria de personalidad jurídica propia, aspecto éste reivindicado en numerosas ocasiones por el sector. Así mismo, se relacionan los informes previos que le sirven de fundamento, fruto del *"amplio debate con el sector implicado"* y, de forma muy especial, en las reuniones del Consejo de Producción Agraria Ecológica de la Rioja, que se enumeran con sus fechas y contenidos.

Por todo ello, aunque sucinta, la Memoria, en los aspectos referidos, es suficiente para cumplir las exigencias del citado Artículo 34.2 de la Ley 4/2005.

Mención especial merece el apartado *"financiación"*, que expresamente remite a lo establecido en el artículo 23 del anexo del Proyecto de Real Decreto donde se enumeran los recursos con los que contará el Consejo Regulador para el cumplimiento de sus fines y se especifican las tasa "de registro" y "de certificación" a las que se refiere el apartado a) de dicha enumeración y que se fijarán anualmente. Asimismo, en el punto 4 del citado artículo 26, se establece la posibilidad de que la Consejería con competencias en la materia ceda bienes, mediante el procedimiento correspondiente, o preste los servicios que puedan serle útiles para el ejercicio de sus funciones, al Consejo Regulador. Sin embargo, el artículo 34.3 de la Ley 4/2005, para los casos en que *"de la aplicación del Reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico"*, como sucede en este caso, según se desprende del citado artículo 23 del Proyecto, establece imperativamente, la necesidad de adjuntar al expediente un *"estudio de coste y financiación"*, que se omite y que necesariamente debiera haberse incorporado a la memoria.

En definitiva, la Memoria, de acuerdo con el art. 34.2 y 3 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 "un estudio del coste y financiación".. de los derechos y obligaciones de carácter económico que van a derivar de la aplicación del Proyecto. Y alguno de estos extremos han sido obviados. En particular, de una parte, podría reprochársele que carece de alguno de los criterios o pautas interpretativas para integrar el desarrollo reglamentario proyectado en el entramado normativo anterior. De otra parte, es claro que omite el fundamento jurídico relativo a la naturaleza del órgano de gestión creado; y, finalmente, elude cualquier mención al coste de los derechos y obligaciones de carácter económico que puedan derivar de la aplicación del Proyecto.

Como ha señalado este Consejo en su Dictamen 23/07, relativo al "Proyecto de Decreto por el que se reglamenta la estructura y funcionamiento de los órganos de gestión de las figuras de calidad agro-alimentaria en La Rioja", "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 agro-alimentaria...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 periodo de un año para adaptar su estructura y funcionamiento a lo establecido en ella".

Continúa el citado Dictamen 23/07 afirmando que: "...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", debe traerse a colación "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" nada tienen que ver con "Producción Agraria Ecológica" desarrollada 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."

Si la Memoria justificativa hubiese aludido a la relación que guarda el contenido y previsiones del Decreto proyectado con la estructura y composición de los órganos de gestión de las normas anteriores y en qué medida se ajusta a ellas o mantiene su régimen diferenciado, podrían encontrarse en ella pautas o criterios interpretativos para integrar el desarrollo normativo proyectado en el citado complejo normativo, en particular en los aspectos organizativos.

La omisión por la norma proyectada del "estudio del coste" del nuevo servicio o modificación de los existentes, al que se refiere el art. 34.3 de la Ley 4/2006, carece de rigor. Basta examinar el 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. Además de los recursos económicos que contempla el artículo 26 del Proyecto a los que se ha hecho referencia, deben contemplarse como recursos económicos ordinarios de los órganos de gestión privados y públicos *"las subvenciones que puedan conceder las Administraciones Públicas"* y que, en forma de *ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatible con el medio ambiente*, han venido prestándose por las sucesivas Consejerías competentes (a través de la Orden 6/2002, de 13 de febrero, desarrollada por la Resolución 2761/2002, de 11 de octubre, y modificada por las Ordenes 8/4004, de 11 de febrero, , 21/2004, de 12 de mayo, 25/2003, de 4 de julio...). Además, está previsto que el Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja esté sometido a *auditorías técnicas, económicas, financieras o de gestión*, que serán efectuadas, con una periodicidad máxima de tres años, por el órgano de control –el Instituto de Calidad de La Rioja, artículo 3.1 del Proyecto)- o bien por entidades privadas designadas por ella (art. 26,4 del Anexo al Decreto Proyectado), que, evidentemente, generarán gastos.

Finalmente, el art. 11 de la Ley 5/2005, regula los Registros de órganos de gestión de figuras de calidad agro-alimentaria –cuyo funcionamiento y adscripción se establecerán reglamentariamente-, que contempla el artículo 6 del Anexo al Decreto como *Registros de Operadores de Producción Agraria Ecológica* y que, evidentemente, también generarán costes, 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- presenta carencias, 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 remitido, consta una Resolución de la Secretaría General Técnica, de 23 de noviembre de 2006, que resuelve "*declarar formado el expediente de tramitación del Decreto...*", documento que cabe entender cumplimentado en el plano formal (aunque no en el sustantivo, dadas las 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, como se ha indicado, se señalan los informes previos que son el resultado del debate con el sector implicado al que ha sido sometido el primer borrador de Decreto y que sirven de fundamento a la tramitación del expediente, consistentes básicamente en las reuniones del Consejo de Producción Agraria Ecológica de La Rioja, con diferentes temas de debate, incluidas las alegaciones presentadas al borrador del Decreto. Con fecha 26 de octubre, se remite el borrador de Decreto a los Organismos y Asociaciones que representan al Sector de la Agricultura ecológica, habiéndose recibido alegaciones solamente de una de las Asociaciones, que son debatidas en consejo celebrado el 14 de noviembre de 2006. La citada documentación forma parte del contenido del expediente de elaboración de la norma y queda incluido como parte sustancial de él. En consecuencia, debe entenderse cumplido este trámite.

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, de fecha 21 de diciembre de 2006, exigido por el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, así como el preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 29 de enero de 2007, 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 recoge 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. 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. En éste caso, como

demuestran las fechas de ambos informes, la solicitud y el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos son posteriores al de SOCE, e inmediatamente anteriores a la elaboración del tercer Borrador, por lo que puede decirse que ha cumplido con su finalidad y que los trámites legales, en relación con los informes y Dictámenes preceptivos se han cumplido.

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, 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.

Por tanto, resulta necesaria la inclusión en el expediente de la Memoria final , prevista en el artículo 40 de la Ley 4/2005, en la que sucintamente han de incorporarse los antecedentes, trámites practicados y, en su caso, las modificaciones introducidas.

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, que confiere a la CAR la competencia exclusiva en materia de *"agricultura, ganadería e industrias agro-alimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía"* y en el art. 8.1.20 en el que se atribuyen a la CAR las competencias exclusivas en materia de *"denominaciones de origen y sus consejos reguladores, en colaboración con el Estado"*, abarcando también la competencia de desarrollo legislativo). Asimismo, la Ley 5/2005, de 1 de junio, por la que se ordena y regula, tal y como establece en su Preámbulo, el funcionamiento de los sistemas de protección de calidad agro-alimentaria, los desarrolla al amparo de los Reglamentos europeos, y en particular el Reglamento 2092/91, sobre Agricultura ecológica.

En este sentido, junto a las tradicionales justificaciones y títulos competenciales para intervenir en la producción, transformación y comercialización de productos agro-alimentarios (mercado interior, control de precios, prevención de fraudes, protección de los consumidores, etc.), se añade, a mayor abundamiento, 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, conforme a lo dispuesto en el artículo 1,d) del Decreto 37/2003, de 15 de julio "*corresponde al titular de cada una de las consejerías las siguientes funciones: elaborar y presentar al gobierno los Anteproyectos de Ley o Proyectos de Decreto, y propuestas de Acuerdos relativos a cuestiones propias de su Consejería*".

En definitiva, a juicio de este Consejo, concurren los títulos competenciales precisos para dictar el Decreto proyectado. Asimismo, se ajusta al ordenamiento jurídico el rango de la disposición propuesta, de conformidad con el artículo 23, j) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, que atribuye al Consejo de Gobierno, mediante Decreto, la aprobación de los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja. No obstante, el Preámbulo del presente borrador de Decreto, como indica el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, debería recoger las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio de dicta.

Cuarto

Observaciones al texto del Decreto proyectado.

A) Observaciones generales.

Como ha quedado señalado, el Proyecto de norma reglamentaria sometido 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 *"la regulación , en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de: a) la producción, la elaboración y la comercialización de los productos que lleven o vayan a llevar indicaciones referentes al método de producción ecológica...b) el régimen de control y/o certificación de la Producción Agraria Ecológica...c) La Corporación de Derecho Público Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de la Rioja (CPAER) ,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, 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. 7.4 de dicha Ley establece que:

"Cuando los órganos de gestión tengan naturaleza jurídico pública, los fines y funciones vendrán determinados en su norma de creación, debiendo respetar los contenidos mínimos recogidos en los apartados primero y segundo del presente artículo, adaptándose a las características propias de su naturaleza jurídico pública".

Pues bien, teniendo en cuenta que el Proyecto que examinamos respeta los referidos *"contenidos mínimos"* a que se refiere el citado art. 7.1 y 2, y dando por reproducida la doctrina general contenida en nuestro Dictamen 23/07, sobre las distintas figuras de calidad, sus órganos de gestión y control y las diversas posibilidades, públicas y privadas, de organización y funcionamiento de los mismos que ofrece la vigente normativa europea y española, procede analizar ahora únicamente la opción concretamente adoptada por el legislador autonómico de La Rioja en el Proyecto reglamentario que nos ocupa, en el sentido de inclinarse, en el caso de la agricultura ecológica, por un órgano de gestión con la naturaleza de Corporación de Derecho público

En efecto, el art. 6.1.b) de la Ley 5/2005 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 como órganos de naturaleza pública o privada. Así pues, al amparo de la libertad configuradora reconocida al legislador y en ejercicio de esta libertad, el Decreto proyectado, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.4 de la citada Ley, crea el *"Consejo Regulador de de La Producción Agraria Ecológica de La Rioja"*, que es el órgano de gestión de esta figura de

calidad y lo configura como una *Corporación de Derecho público*.

Como corresponde a una Corporación de Derecho público, le atribuye personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y autonomía económica y de gestión, basada en los principios de representación democrática, funcionamiento sin ánimo de lucro y representatividad paritaria de los intereses económicos y sectoriales implicados (artículo 14.1 del Anexo). Su funcionamiento estará sujeto con carácter general al Derecho privado, a excepción de las actuaciones que supongan el ejercicio de funciones y potestades públicas en las cuales se someterá a las normas de Derecho Administrativo (artículo 14 del Anexo). En particular, de entre las funciones del Consejo enumeradas en el artículo 16, los actos y resoluciones adoptados en ejercicio de las contenidas en el apartado g) ("*gestionar las cuotas que se establezcan por parte de la Consejería tutelante*") y h) ("*elaborar, aprobar y gestionar sus presupuestos*") están sometidas al Derecho Administrativo y podrán ser recurridos en alzada ante el Consejero competente en materia de calidad agroalimentaria, agricultura y ganadería de La Rioja y, si dichos actos y resoluciones afectasen a una pluralidad de sujetos, deberán ser publicados en el Boletín Oficial de La Rioja al efecto de darles publicidad. Para garantizar el principio de representación democrática, los artículos 17 y 18 del Anexo, y en particular éste último, relativo al pleno del Consejo Regulador, establece que "*los vocales representantes de los productores, de los elaboradores y/o comercializadores y/o los importadores de países terceros serán elegidos democráticamente en cada sector, por los Operadores inscritos en los registros correspondientes y de entre ellos*" (artículo 18.2 del Anexo) y para "*garantizar la representatividad de todos los intereses económicos y sectoriales integrados en la Producción Agraria Ecológica de la Rioja, incluidos los minoritarios, se reservan vocalías dentro de cada sector*", atendiendo al *Sector productor* (olivo; viñedo, frutos secos; frutas y hortalizas; ganadería y apicultura; cultivos extensivos y otros) y al *Sector elaborador, comercializador e importador* (bodegas; almazaras; productos de origen animal; frutas y hortalizas frescas y transformadas; y otros sectores) (artículo 18.3 del Anexo), al tiempo que se establece un sistema de voto ponderado (artículo 18.5 del Anexo), se establece el mecanismo de otorgamiento de votos a los operadores cuando se celebren elecciones (artículo 18.6 del Anexo). Los aspectos concretos del procedimiento electoral se remiten a una Orden de la Consejería competente (artículo 18.7 del Anexo), de convocatoria electoral), se establecen las causas de pérdida de la condición de vocal (artículo 18.8 del Anexo), y los supuestos de renovación y sustitución por suplente (artículos 18.8 y 9 del Anexo). El Presidente del Consejo Regulador, cuyas funciones mandato y cese aparecen regulados en el artículo 19, será nombrado por el Consejero con competencia en la materia y lo elegirá el Pleno por mayoría cualificada de dos tercios (artículo 19.1 del Anexo), como ocurre con el Vicepresidente (artículo 20 del Anexo) y a diferencia del Secretario, que será nombrado por el Pleno del Consejo Regulador; pero que asistirá a las sesiones con voz y sin voto (artículo 21 del Anexo). Las decisiones que adopte el Consejo Regulador, cuando ejerza potestades administrativas, podrán ser impugnadas en alzada ante el Consejero con competencias en la materia, en la forma y plazos establecidos en la Ley 30/1992 LRJ-PAC (artículo 26.2 del Anexo)

En definitiva, este Consejo Consultivo considera que la norma reglamentaria proyectada cumple lo previsto en el art. 7.1 y 2 y encuentra plena cobertura en el artículo 7.4, preceptos todos ellos de la Ley 5/2005.

B) Observaciones concretas al articulado:

El texto del Reglamento recoge todas las consideraciones que, puntual y acertadamente, efectúa la Dirección General de Servicios Jurídicos a su articulado. No obstante, debe señalarse que, en el artículo 6 del Anexo, al regular la instrucción del procedimiento de inscripción en los correspondientes Registros, indica expresamente el domicilio -con expresión de calle, número y distrito postal- del Servicio de Atención al Ciudadano, donde se facilitarían los impresos correspondientes para la inscripción; y tal mención debería suprimirse, por cuanto un posible o posterior cambio de ubicación de dicho Servicio obligaría a la correlativa modificación del texto del Decreto proyectado.

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 agro-alimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, dictada al amparo del artículo 8.1.19 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 faltan la Memoria económica, señaladamente el "*estudio de coste*", y la Memoria final acerca del *iter* procedimental seguido por la norma proyectada

Tercera

El contenido del Reglamento proyectado tiene cobertura legal en la Ley 5/2005, de 1 de junio, tal como se ha razonado 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