

En Logroño, a 8 de marzo de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

9/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se establecen las normas para la certificación de la añada y la variedad de los vinos sin denominación de origen protegida ni indicación geográfica protegida.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Anteproyecto de Decreto por el que se establecen las normas para la certificación de la añada y la variedad de los vinos sin denominación de origen ni indicación geográfica protegida.

El procedimiento se inició por Resolución del Director General de Agricultura y Ganadería de fecha 9 de octubre de 2012, acompañada de una Memoria justificativa y un primer borrador del Anteproyecto de Decreto, declarándose formado el expediente por Resolución de iniciación del procedimiento suscrita, con fecha 7 de noviembre de 2012, por el Secretario General Técnico de la Consejería.

Segundo

En la misma fecha, por el Secretario General Técnico de la Consejería remitió el primer borrador del Anteproyecto de Decreto, con la correspondiente solicitud de informe, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo emitió con fecha 26 de noviembre de 2012.

Dicho informe jurídico fue valorado por el Servicio de Calidad Agroalimentaria de la Consejería con fecha 14 de enero de 2013, dando lugar a una última versión del Anteproyecto de Decreto, que va acompañada de las observaciones remitidas por las asociaciones, empresas y otras entidades interesadas para cumplir con el trámite de audiencia correspondiente a una Orden de la Consejería, la cual fue tramitada en el primer semestre del año 2012 y con la que inicialmente se pretendía regular la materia que es ahora objeto del Decreto proyectado.

Pues bien, la última versión del referido Anteproyecto de Decreto es la remitida, para su dictamen, a este Consejo Consultivo, acompañada de la Memoria justificativa final suscrita por la Secretaria General Técnica de la Consejería con fecha 1 de febrero de 2013.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 1 de febrero de 2013, registrado de entrada en este Consejo el día 13 de febrero de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 13 de febrero de 2013, registrado de salida el día 15 de febrero de 2013, 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.c) 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 que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 5/2005, de 1 de junio, de Sistemas de calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como del Real Decreto 1363/2011, de 7 de octubre, dictado en desarrollo de los Reglamentos comunitarios 1234/2007 y 491/2009, ambos del Consejo, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

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

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por el Director General de Agricultura y Ganadería de fecha 9 de octubre de 2012, lo que se ajusta a lo dispuesto en el art. 7.1.4.g) del Decreto 44/2012, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*; lo que en este caso fue cumplido adecuadamente por la indicada Resolución de inicio del Director General de Agricultura y Ganadería.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador de la norma proyectada, acompañado de la pertinente Memoria justificativa, por lo que se actuó en plena conformidad con la ley, que exige que la memoria sea inicial y los informes se soliciten y evacuen sobre el Anteproyecto de reglamento, el cual no puede existir hasta que se cumpla el trámite a que nos referimos a continuación.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de

Anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 7 de noviembre de 2012, que es suficiente en su contenido.

D) Trámite de audiencia.

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

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

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

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, las entidades empresariales y representativas concernidas por la norma proyectada fueron consultadas antes de iniciarse la elaboración del Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración en relación con una Orden, inicialmente prevista por la Consejería, para regular las cuestiones de que éste se ocupa. Atendidas sus observaciones, que constan en el expediente, todo indica que fueron tenidas en cuenta para

la redacción del primer borrador de la norma reglamentaria proyectada, por lo que – atendiendo a su finalidad sustantiva y no meramente procedimental– entendemos que ha de entenderse cumplido suficientemente el trámite de audiencia, aunque no podemos sino aconsejar que en el futuro se atienda al mismo en el seno del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria a aprobar definitivamente y en el momento previsto expresamente por la Ley 4/2005.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En este caso, se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, siendo, además, de destacar la razonable valoración de sus observaciones en la tramitación y redacción del Anteproyecto.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. *El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.*

3. *En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del Anteproyecto de reglamento”.*

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 fue redactada por el Secretario General Técnico de la Consejería, cuyo contenido responde, adecuada y suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Respeto por la norma proyectada de los principios de competencia y jerarquía normativa.

El art. 8.1.19 de nuestro Estatuto de Autonomía (EAR’99) atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en materia de «*agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía*»; y, además, el art. 9.3 del mismo establece que, en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «*defensa del consumidor y usuario*». Estas competencias fueron ejercidas con la aprobación de la Ley autonómica 5/2005, de 1 de junio, de Sistemas de calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja; pero, tratándose, como se trata, de una competencia compartida con el Estado y con la Unión Europea, la regulación autonómica de carácter reglamentario debe respetar, además, lo dispuesto en el Real Decreto estatal 1363/2011, de 7 de octubre, dictado en desarrollo de los Reglamentos comunitarios 1234/2007 y 491/2009, ambos del Consejo, de cuya naturaleza estrictamente normativa y superioridad jerárquica no cabe dudar.

Pues bien, a partir de ahí y atendiendo a lo dispuesto en art. 14 del citado Real Decreto 1363/2011, de 7 de octubre, que lo que hace es simplemente asumir lo establecido de forma nítida en los indicados Reglamentos comunitarios, a los que dicho precepto se remite expresamente, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminar favorablemente la norma reglamentaria proyectada.

En particular, el prudente sistema de *suspensión* del uso de las certificaciones de la añada y la variedad de los vinos sin denominación de origen ni indicación geográfica protegida, de que se ocupan los arts. 6 y 9 del Anteproyecto de Decreto, no tiene, a nuestro juicio, carácter sancionador, sino que se limita a determinar la exclusión de una simple ventaja patrimonial, que no de un derecho subjetivo, en caso de incumplimiento

sobrevenido de los requisitos exigidos para obtenerla; por lo que lo previsto nos parece totalmente conforme con el ordenamiento jurídico y, en especial, con el contenido y la finalidad de las normas comunitarias en que se funda. No obstante, de la comparación de ambos preceptos, se infiere una deficiente redacción de los mismos, ya que, por un lado, incluyen supuestos de suspensión voluntaria, instados por el interesado, junto a los de suspensión derivada del incumplimiento de los requisitos, constatado por la entidad certificante; y, por otro, no se determina el procedimiento a seguir en cada uno de los supuestos que dan lugar a la suspensión.

Por lo demás, en cuanto al resto del contenido de la norma reglamentaria proyectada, teniendo en cuenta el respeto por ésta de los principios básicos de competencia y jerarquía normativa, así como la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), nada hemos de objetar.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

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