

En Logroño, a 6 de noviembre de 2014, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

48/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 1/2009, de 2 de enero, 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

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio del expediente, de 11 de julio de 2013, del Ilmo. Sr. Director General de Agricultura y Ganadería.
- Actas nº 23 a 25, del Consejo de Producción Agraria Ecológica de La Rioja (en adelante, CRPAER), de 16 de julio de 2013, 30 de enero de 2014 y 22 de mayo de 2014; y Acta de la Comisión Gestora del CRPAER, de 9 de mayo de 2014.
- Documentación relativa a la “Jornada de reflexión del Sector Ecológico de La Rioja” celebrada el 2 de septiembre de 2013 (agenda e informe de conclusiones). Certificación, expedida el 1 de diciembre de 2013, por el Sr. Director Técnico del CPAER, que informa de que, a raíz de esa Jornada de reflexión, se constituyó un Grupo de Trabajo con “*representantes del sector productor y elaborador ecológico riojano*”, que formula propuestas relativas a la estructura del CPAER. Las propuestas son debatidas por el pleno del CPAER en su sesión de 30 de enero de 2014 (Acta nº 24).
- Primer borrador del Anteproyecto, sin data.

- Memoria justificativa, de la Sra. Jefa de Servicio de Calidad Agroalimentaria, de 6 agosto de 2014, en la que se hace referencia a los antecedentes y necesidad de la norma, al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto, la valoración de sus efectos previsibles, así como la estructura del Anteproyecto y una tabla de vigencias. También se examinan los trámites observados hasta la fecha.
- Diligencia del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería actuante, que declara formado el expediente, de 8 de septiembre de 2014.
- De igual fecha y órgano, Memoria inicial en la que se hace referencia a la necesidad y finalidad de la norma y al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto; el estudio económico; estructura del Anteproyecto, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, así como trámites seguidos y trámites a seguir para su aprobación.
- Diligencia de 12 de septiembre de 2014, del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, de remisión del expediente al Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma en la Consejería.
- Informe del Servicio Jurídico, de 13 de octubre de 2014, que realiza unas “Consideraciones generales sobre el proyecto” (competencia de la Comunidad Autónoma, contenido y finalidad de la norma y cumplimiento de trámites) y unas “Observaciones al texto del Anteproyecto” que, en lo sustancial, informa favorablemente.
- Memoria justificativa de la tramitación seguida, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de 14 de octubre de 2014, con el siguiente contenido: marco normativo y justificación de la oportunidad de la norma, estructura y contenido, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, estudio económico, así como *iter* procedimental (trámites seguidos, así como necesidad de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo).
- Segundo borrador, de 14 de octubre de 2014.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 14 de octubre de 2014, registrado de entrada en este Consejo el 22 de octubre de 2014, 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 22 de octubre de 2014, registrado de salida el 23 de octubre de 2014, 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 y su ámbito.

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 del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El presente Anteproyecto de Decreto vendrá a modificar el Decreto 1/2009, de 2 de enero, que crea la Corporación de Derecho Público *“Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja”*. Por ello, al igual que éste –y por los motivos que ya señalamos en nuestro dictamen D.22/07-, 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.

La norma proyectada –al igual que la que va a modificar – encuentra su habilitación legal en las previsiones de los artículos 6.1.e y f) y 7.4 de la expresada Ley 5/2005 y en la remisión normativa genérica que efectúa la D.F.1ª de la misma Ley, que autoriza al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en ella.

Señalan los citados apartados e) y f) del art. 6.1.f) de la Ley lo siguiente: *“e) Los órganos de gestión se regirán por lo dispuesto en la presente Ley, en sus normas de desarrollo, en la normativa específica de cada figura de calidad, así como en sus normas de creación y estatutos particulares”* y *“f) 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 5/2005 dispone *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, adaptándolos a las características propias de su naturaleza jurídico pública"*.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *"la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen"*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al *bloque de constitucionalidad*, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

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 relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en la misma, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas, cfr. p.e. entre otras, la STS, Sala 3ª, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo.

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.

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 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, en fecha 11 de julio de 2013, por el Ilmo. Sr. Director General de Agricultura y Ganadería, órgano competente de conformidad con los arts. 7.1.4.g) y 7.2.3 1) Decreto 44/2012, de 20 de

julio, por el que se desarrolla 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. El primero, atribuye a las Direcciones Generales competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, el segundo, atribuye concretamente a esa Dirección General: *“l) Ordenación, orientación, promoción y defensa de las figuras de calidad diferenciada agroalimentaria, desarrollando las competencias autonómicas en materia de (...) producción ecológica (...)”*.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2 de la Ley 4/2005, dispone que *“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”*.

La citada Resolución de 11 de julio de 2013 resulta, en lo sustancial, correcta, si bien la justificación de la competencia *administrativa* del órgano que dicta la Resolución de inicio resulta incompleta, pues ésta resulta, no sólo del art. 7.1.4 g) del Decreto 44/2012 (que reconoce genéricamente a las Direcciones generales la competencia para dictar las resoluciones de inicio de los procedimientos de elaboración de las disposiciones de carácter general), sino, por razón de la concreta materia objeto de la norma proyectada, del art.7.2.3 l), del mismo Decreto.

La omisión señalada, naturalmente, carece de eficacia invalidante, pues la Resolución de inicio ha sido dictada por la Dirección General competente.

2. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el 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 el expediente, consta, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada, una Memoria justificativa, de 6 de agosto de 2014, que cumple adecuadamente con las previsiones del precepto transcrito.

Respecto del estudio económico del Anteproyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Anteproyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

En el caso presente, la Memoria económica indica que “este Decreto no tiene contenido económico”, apreciación que resulta razonable atendido el contenido de la norma proyectada, que entraña una reducción del número de vocales del CPAER. No obstante, si los vocales del CPAER perciben algún tipo de retribución o indemnización por la pertenencia al CPAER o por la participación en sus órganos –aspecto del que no hay constancia en el expediente- cabalmente la entrada en vigor de la norma supondría una reducción de los gastos generados por ese concepto. Por ello, se sugiere al Centro Directivo elaborador del anteproyecto que, si tal fuera el caso, integre el expediente con la documentación correspondiente, así como con un estudio del ahorro que la norma proyectada pudiera suponer.

3. 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 Secretaria 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 8 de septiembre de 2013, que es suficiente en su contenido, en tanto se completa con las menciones incluidas en la Memoria inicial, de igual fecha, suscrita por el Jefe del Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica y por el Secretario General Técnico, en la que se indican los trámites a seguir para la aprobación del Anteproyecto de reglamento.

4. 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, si bien el trámite de audiencia corporativa, posterior a la declaración de quedar formado el expediente, no ha tenido lugar; ha quedado adecuadamente suplido en los términos establecidos por el art. 36.2 Ley 4/2005, con lo que se ha asegurado el cumplimiento de los fines propios del trámite de audiencia corporativa, que se ordena a incorporar al procedimiento de elaboración de una disposición general –como garantía del mayor acierto en el ejercicio de la potestad reglamentaria- las alegaciones, sugerencias o propuestas de los sujetos que de modo más directo van a verse afectados por la disposición normativa cuya aprobación se pretende.

En efecto, el propio CRPAER, en tres sesiones plenarias (celebradas el 16 de julio de 2013, el 30 de enero de 2014 y el 22 de mayo de 2014) ha analizado todos los aspectos de la modificación propuesta, que incluso han sido sugeridos por el propio Consejo Regulador. En este punto, es de recordar que el art. 16.1 del Decreto 1/2009 encomienda al CRPAER la *“representación, la defensa (...) y la promoción de la agricultura ecológica de La Rioja”* y que la composición misma de su Pleno se ordena *“a garantizar la representatividad de todos los intereses económicos y sectoriales integrados en la producción agraria ecológica de La Rioja incluidos los minoritarios”*.

Adicionalmente, obra en el expediente el informe de conclusiones, posterior a una Jornada de reflexión del sector de la agricultura ecológica, que motivó la formación de un Grupo de Trabajo compuesto por entidades representativas de los distintos subsectores. Ese Grupo elaboró una propuesta de modificación de la configuración del CRPAER, que también está incorporada al expediente, la cual, finalmente, fue deliberada y votada por el Pleno el CRPAER, como refleja el Acta de su sesión de 22 de mayo de 2014.

Naturalmente, las reflexiones y propuestas del sector, así como los Acuerdos del Pleno del CRPAER no resultan vinculantes para el titular de la potestad reglamentaria ni condicionan el modo en que ésta haya de ejercerse; pero suponen una efectiva participación del sector en el procedimiento de elaboración de la disposición general, como establece el art. 36.2 Ley 4/2005.

5. 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 el presente expediente, como único informe preceptivo, consta el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 13 de octubre de 2014.

6. 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. Le 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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe del SOCE, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 14 de octubre de 2014, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria un último borrador de la disposición.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han observado adecuadamente los trámites seguidos en el procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria sometida a examen.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

La norma proyectada pretende modificar la composición del Pleno del Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja, Consejo creado por Decreto 1/2009, de 5 de enero, en desarrollo de la Ley autonómica 5/2005, de 1 de junio, de los Sistemas de Protección de la Calidad Agroalimentaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En línea con lo que ya expusimos en nuestro dictamen D.22/07, emitido en relación con el que luego sería el Decreto 1/2009:

“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 agroalimentaria, 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-).”

Resultan, por tanto, indudables, tanto la competencia autonómica para el dictado de la norma cuya aprobación se pretende (art. 8.1.19 EAR `99), como la cobertura legal de que la misma goza, que se encuentra en los arts. 6 y 7 de la Ley 5/2005, de 1 de julio.

En ejercicio de esa competencia y en desarrollo de la referida cobertura legal, la CAR ha dictado –por su relación con el Anteproyecto que nos ocupa-, además del Decreto 1/2009, el Decreto 64/2008, de 12 de diciembre, que establece el Procedimiento de elección de los vocales de los órganos de gestión públicos de las figuras de calidad agroalimentaria de La Rioja (órganos entre los que se encuentra el Consejo regulador de la producción agraria ecológica de La Rioja), y el Decreto 78/2009, de 4 de diciembre, que modificó ambos.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

1. Observaciones generales.

Como ha quedado señalado, el Anteproyecto de norma reglamentaria sometido a nuestro dictamen modifica ciertos aspectos de la composición del Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja, regulada en los arts. 18 y 19 del Decreto 1/2009, de 5 de enero, que constituyó dicho órgano.

Por tanto, al igual que el originario Decreto 1/2009, éste que ahora se proyecta se dicta en desarrollo de aspectos muy concretos de la Ley 5/2005, de 1 de junio.

Dicha Ley, regula, en su art. 4.3, diversas figuras de protección de la calidad agroalimentaria y, entre ellas “*la agricultura ecológica*” (art. 4.3 a).

De acuerdo con el art. 5 de la Ley, “*la organización de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria en La Rioja se basa en la separación de funciones de los dos actores principales del sistema, operadores y entidades externas de control y en su caso, certificación (...). 2. Los operadores serán los promotores principales del sistema y (...) gestionarán la promoción y orientación de futuro de la figura de calidad (...)*”.

Finalmente, el art. 6.1 a) de la misma Ley, relativo a la gestión de las figuras de calidad del art. 4.3 a) de la Ley (entre ellas, la de “*agricultura ecológica*”), dispone que “*será realizada por un único órgano de gestión, autorizado o constituido por la Consejería competente en materia de calidad agroalimentaria, agricultura*”.

Como expusimos en nuestros dictámenes D.22/07 y D.23/07, 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), bien como órganos de naturaleza pública o privada

El art. 6.1 c) de dicha Ley dispone que, en caso de encomendarse a un órgano de naturaleza pública, éste *“será una Corporación de derecho público con personalidad jurídica propia, autonomía económica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines”*.

El art. 6.1 f) de la misma Ley habilita al titular de las potestad reglamentaria a regular *“la estructura y funcionamiento de los órganos de gestión”*, pero estableciendo una serie de parámetros a los que ha de aquietarse. Además de los fijados por el art. 6.1 c), ya expuesto, el de mantener, *“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”*.

Desde una óptica formal, el art. 7.4 de la Ley 5/2005 dispone 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”*.

Esa potestad de configuración que el legislador confió al titular de la potestad reglamentaria fue ejercida por el Decreto 1/2009, que configuró el CRPAR como una Corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, autonomía para el cumplimiento de sus fines y, por la forma de composición de su Pleno, representativa de los intereses del sector de la producción ecológica, cuyos integrantes tienen presencia paritaria en dicho Pleno.

Es a la luz de estas consideraciones como ha de examinarse la norma proyectada.

2. Observaciones concretas al texto.

Las modificaciones cuya introducción se pretende afectan, en lo sustancial, a la composición del Pleno del CRPAR y, en tanto mantienen el carácter representativo y paritario del órgano, siguen siendo respetuosas con los contenidos mínimos establecidos por el legislador, por lo que merecen un juicio favorable a este Consejo.

En particular, se reduce, de 6 a 3, el número de los vocales representantes del subsector productor, así como el de vocales representantes del elaborador, comercializador e importador (art. 18.1, c y d). Se trata de una reducción que mantiene a ambos en situación de igualdad y que, según resulta del expediente tramitado, ha sido propiciada por el propio sector para, a la vista de la experiencia adquirida desde la constitución del CRPAR, facilitar la constitución y funcionamiento ordinarios del Pleno.

También a propuesta del sector, al Pleno se incorpora un representante de una Asociación de consumidores (art. 18.1 f), lo que, en principio, resulta respetuoso con los límites mínimos establecidos por el legislador –en tanto no los contradice- y con el espíritu que subyace a la regulación legal (dotar de un carácter representativo al CRPAR).

Tampoco se advierte ningún óbice a que el Presidente del Consejo haya de ser nombrado de entre los vocales del CRPAR, mención que el Anteproyecto adiciona al art. 19.1.

Este Consejo Consultivo entiende, no obstante, que debe efectuar las siguientes consideraciones:

A) Debe eliminarse la expresión “*Preámbulo*”, por ser propia de normas constitucionales; tampoco debe emplearse la expresión “Exposición de motivos”, por ser más propia de leyes; por lo que se sugiere emplear la expresión “Parte expositiva” o incluso no utilizar ninguna para denominar a la introducción de los reglamentos en la que se explique su contenido; todo ello según hemos expresado en dictámenes anteriores (cfr. D.76/09, D.39/10, D.29/11 o D46/11).

B) La mención que el **art. 18.1 f)** hace a “*una Asociación de consumidores y usuarios legalmente establecida*” debe completarse con la expresión de los criterios para determinar cuál haya de ser concretamente esa Asociación, en aras a la necesaria seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Como opción a valorar por el Centro Directivo para dar presencia a los intereses de los consumidores en el CRPAER, nos permitimos recordar que, por Decreto 35/2013, de 18 de octubre, se ha regulado la composición, estructura y funcionamiento del Consejo Riojano de Consumo, en desarrollo del art. 35.1 de la Ley 5/2013, que configura este órgano como “*de participación de los consumidores para la protección y defensa de sus intereses*”.

C) El **art. 18.2** prevé que los vocales del CRPAER sean operadores inscritos en los oportunos Registros, ya sean personas físicas o jurídicas. Para este último caso, la norma, en su redacción vigente, prevé que la persona jurídica “*actuará por medio del representante, persona física, que la sociedad inscrita designe, con poder suficiente para*

ello”. Expresión que el Anteproyecto pretende sustituir por la de “*la persona física que lo represente deberá acreditar con anterioridad, capacidad de decisión dentro de su propia empresa en base a sus estatutos*”.

Esta modificación es perfectamente admisible, si bien su redacción podría dar lugar a confusión, ya que una persona física con “capacidad de decisión” en una persona jurídica puede no tener, sin embargo, capacidad, por sí sola, para representarla y vincularla. Piénsese, por ejemplo, en el caso de los administradores mancomunados de una sociedad de capital (arts. 210 y 233.2 c) del RD-Legislativo 1/2010, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital).

Sugerimos, así, que se modifique la redacción proyectada por otra que, con el tenor que se estime oportuno, refleje que quien comparezca en el CRPAER en nombre de la persona jurídica ha de tener capacidad para representarla y vincularla.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este dictamen.

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