

En Logroño, a 22 de enero de 2016, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**2/16**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 64/2008, de 12 de diciembre, que estableció el procedimiento de elección de los vocales de los órganos de gestión públicos de las figuras de calidad agroalimentaria.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Borrador inicial de la disposición proyectada. Resolución de inicio, del Director General de Desarrollo Rural, por la que se acuerda iniciar la tramitación de expediente de elaboración una disposición de carácter general, de fecha 12 de noviembre de 2015.
- Memoria justificativa de la necesidad de la norma proyectada, de fecha 14 de diciembre de 2015.
- Diligencia de formación del expediente, de la Secretaría General Técnica, de fecha 21 de diciembre de 2015.
- Memoria inicial, de la Secretaría General Técnica, de fecha 21 de diciembre de 2015.
- Informe, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 30 de diciembre de 2015.
- Memoria final, de la Scretaría General Técnica, de fecha 12 de enero de 2016, tras la cual figura el último borrador del texto de la disposición proyectada.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 13 de enero de 2016 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de fecha 14 de enero de 2016, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 15 de enero de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar 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.**

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, C) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero.

En el presente caso, la preceptividad de nuestro dictamen no presenta ninguna duda, habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los Sistemas de Protección de la Calidad Agroalimentaria, la cual ordena los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria existentes en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y que dimanar de las

distintas normas, europeas, estatales o autonómicas, que regulan la protección de los productos agrícolas y alimenticios, la agricultura ecológica, la protección del origen y calidad de los vinos, las Marcas de garantía y las Marcas colectivas en el ámbito agroalimentario, así como cualquier figura que pudiera crearse como diferenciación de calidad basada en un control o certificación sobre cumplimiento de determinados criterios reguladores.

En la Disposición Final Primera de dicha Ley, se preveía su desarrollo reglamentario, que se llevó a cabo a través del Decreto que ahora se pretende modificar puntualmente.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora 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 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 su elaboración, 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.

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.

Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

## **1. 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 Desarrollo Rural, de conformidad con lo establecido en los artículos 7.1.a.g) y 7.2.4. m) del Decreto 28/2015, de 12 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 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 expresada Resolución cumple, de manera adecuada, con el requisito legal.

## **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 una Memoria justificativa de la necesidad de la norma proyectada, así como un primer borrador del texto de la misma. Tanto dicho borrador, como la Memoria expresada, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

### **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”.*

En el expediente, consta la Resolución de formación del expediente, de fecha 21 de diciembre de 2015.

### **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 aquélla 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 la Memoria justificativa, a propósito de este trámite, se indica que el borrador del Decreto fue remitido a todos los vocales del Consejo regulador de la DOP Aceite de La Rioja y del Consejo regulador de la Producción Agraria Ecológica, únicos Consejos adscritos, hasta la fecha, a la Consejería. También fue remitido a todos los miembros del Consejo Riojano de Calidad.

Por parte de ninguno de ellos se realizó la mínima alegación al respecto, probablemente motivado por el hecho de que, según se manifiesta en la Memoria inicial, la iniciativa de la modificación parte, precisamente, de los Consejos reguladores de Aceite de La Rioja y de Producción Agraria Ecológica.

## **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, consta el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

## **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 precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta dicha Memoria final de la Secretaría General Técnica de la Consejería, que viene a cumplir el citado trámite.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para dictar la disposición proyectada, tiene su apoyo en el artículo 8.1.19 del vigente Estatuto de Autonomía (EAR’99), que atribuye competencia exclusiva en materia de “*agricultura, ganadería e industrias alimentarias, d e acuerdo con la ordenación general de la economía*”; y en el artículo 8.1.2 EAR’99, que atribuye, igualmente, competencias exclusivas en materia de “*denominaciones de origen y sus consejos reguladores, en colaboración con el Estado*”.

Con este marco competencial, en su día, se promulgó la Ley 5/2005 de 1 de junio, de los Sistemas de Protección de la Calidad Agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuya Disposición Final Primera prevé su desarrollo reglamentario, el cual fue llevado a cabo, en el aspecto que ahora nos ocupa, por el Decreto 64/2008, que ahora se pretende modificar y que no fue, en su día, sometido a dictamen de este Consejo.

Por lo tanto, no cabe ninguna duda acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma para acometer la disposición proyectada.

## **Cuarto**

### **Observaciones concretas al articulado**

La disposición proyectada consta de un único artículo en el que se incluyen cuatro apartados, referidos a los artículos que se modifican, que son el 26.3; 28.1; 28.3; 30.1 y el 33.1. Además, cuenta con una Disposición Final Única, relativa a su entrada en vigor.

En el expediente, a la hora de justificar la modificación que se pretende, se indica que se han convocado tres procesos electorales de vocales de los órganos de gestión públicos de las figuras de calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja. A la vista del desarrollo de los tres procesos electorales citados, teniendo en cuenta el bajo número de operadores de las figuras de calidad y su dispersión geográfica, con el objeto de facilitar a todos los electores el ejercicio de su derecho al voto, se considera conveniente la modificación del Decreto 64/2008, de 12 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de elección de los vocales de dichos órganos de gestión públicos de las figuras de calidad agroalimentaria en La Rioja. Por lo tanto, se trata de una norma consensuada con los Consejos directamente afectados por la misma.

En los artículos 26.3, 28.1, 28.3, 30.1 y 33.1 del Decreto 64/2008, de 12 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de elección de los vocales de los órganos de gestión públicos de las figuras de calidad agroalimentaria en La Rioja y que son objeto de modificación, se establecen horarios concretos de celebración de la votación, de constitución de las mesas, de presentación de interventores en las mismas y de finalización de la votación, en función de la hora de inicio y finalización de dicha votación. De estos horarios, se dice que son excesivamente amplios y fijos para todos los procesos electores y que pueden no adecuarse a cada caso concreto de la figura de calidad que se trate.

Por ello, se considera conveniente modificar los artículos indicados, suprimiendo las referencias horarias existentes, dejando todo lo relativo a los horarios a las respectivas órdenes de convocatoria de elecciones de cada uno de los órganos de gestión. La citada modificación, en modo alguno, contradice lo establecido en la Ley 5/2005, de 1 de junio, tratándose de un mero aspecto de mera ordenación del horario electoral.

Esto dicho, este Consejo estima que la habilitación efectuada para que la determinación del horario de las votaciones se efectúe mediante la Orden de convocatoria debe ser entendida, para no incurrir en la interdicción constitucional de la arbitrariedad, en el sentido de que dicho horario sea lo suficientemente amplio para que razonablemente pueda ser ejercido con facilidad el Derecho de voto por parte de todos aquellos que tienen derecho al mismo.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

Se ha observado el procedimiento para la elaboración de la disposición general consultada.

### **Tercera**

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de la observación contenida en el párrafo final del Fundamento de Derecho 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