

En Logroño, a 9 de febrero de 2011, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, 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**

**20/11**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se crean los premios *La Rioja Capital*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Antecedentes del asunto**

##### **Primero**

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación, según el orden en el que aparece en el expediente:

- Primer borrador del Decreto.
- Memoria justificativa, de fecha 7 de febrero de 2011.
- Resolución de inicio, de fecha 7 de febrero de 2010, de la Secretaria General Técnica de la Consejería.
- Diligencia de formación del expediente, de fecha 7 de febrero de 2011.
- Solicitud de informe a Intervención General, de fecha 7 de febrero de 2011.
- Solicitud de informe al SOCE, de la misma fecha.
- Solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de la misma fecha.
- Informe del SOCE, de fecha 18 del mismo mes y año.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 19 de noviembre de 2010.
- Informe de la Secretaría General Técnica de las modificaciones introducidas en el borrador del texto de la disposición proyectada.
- Segundo borrador de Decreto.
- Informe de Intervención General, de fecha 24 de febrero de 2011.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 22 de febrero de 2011, registrado de entrada en este Consejo el día 24 de febrero de 2011, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural 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 25 de febrero 2011, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo 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 de 24 de enero.

Dado que el proyecto de Reglamento se dicta al amparo de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, que autoriza al Gobierno para que, mediante Decreto, establezca las distinciones, con carácter sectorial, que considere precisas para reconocer la labor desarrollada por personas o instituciones en sus

correspondientes ámbitos de actuación, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la consideración como preceptivo de este dictamen.

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, y, en su caso, en qué grado, 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.

#### **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, en fecha 7 de febrero de 2011, por la Secretaria General Técnica de la Consejería consultante. A este particular, hemos de indicar que el Decreto 52/2009, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, atribuye, en el art. 5.1.4. i) a las Direcciones Generales la función de dictar la Resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la

Dirección General correspondiente a la misma; y el art. 5.1.3, del mismo Decreto 52/09, atribuye a la Secretaría General Técnica las mismas funciones que a los Directores Generales.

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”*. Así pues, en este caso se ha cumplido de manera adecuada con el requisito legal.

## **B) 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, de fecha 7 de febrero de 2011, junto con un primer borrador del texto de la disposición. Tanto el borrador de la disposición como la Memoria justificativa cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

## **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”.*

En el expediente, consta el acuerdo de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 7 de febrero de 2011.

#### **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 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 o 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, al tratarse de una medida premial y de fomento que no genera obligaciones para los particulares sino mero favorecimiento honorífico y promocional de los sectores correspondientes, no resulta necesario este trámite.

## **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 determine 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 del SOCE, de 18 de febrero de 2011, el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 22 de febrero de 2011; y el de Intervención General, de fecha 24 del mismo mes y año, posterior al de los Servicios Jurídicos, debiendo recordar lo manifestado con reiteración acerca de que el informe de los Servicios Jurídicos, debe ser el último de todos los que se emitan a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma.

## **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. 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 de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 22 de febrero de 2011, justificativa de las modificaciones introducidas en el texto de la disposición proyectada como consecuencia de los informes emitidos y que relata el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

### **Tercero**

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

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada no ofrece duda alguna, al constituir un desarrollo de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, que autoriza al Gobierno para que, mediante Decreto, establezca las distinciones, con carácter sectorial, que considere precisas para reconocer la labor desarrollada por personas o instituciones en sus correspondientes ámbitos de actuación. Como tal reglamento ejecutivo, se basa en los mismos títulos competenciales expresados en la ley que desarrolla, como indicábamos en nuestro Dictámen 55/2000, al que nos remitimos. También operan los títulos competenciales estatutariamente conferidos sobre el sector de cuyo fomento premial se trata, en este caso la agricultura, ganadería, industrias alimentarias y denominaciones de origen, a tenor del art. 8.1.19 y 20 EAR´99.

### **Cuarto**

#### **Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.**

La disposición proyectada consta de 8 artículos y dos Disposiciones Finales. A lo largo de su tramitación se han aceptado sugerencias, tanto del SOCE como de los Servicios Jurídicos, por lo que poco queda por indicar al respecto.

No obstante, consideramos, como señalan los servicios jurídicos, que se debe incluir en el Preámbulo de la norma la referencia a los títulos competenciales a que nos hemos referido anteriormente, tal y como se contiene en otras disposiciones de la Comunidad Autónoma que

crean premios o distinciones, similares, como, por ejemplo, el Decreto 53/2008, que crea los premios *Rioja Región Responsable*.

Por lo que se refiere al articulado, consideramos que el título del artículo 1 debería sustituirse por el de “Objeto del Decreto”.

Por otra parte, nada se menciona en la Memoria final acerca de la posible extralimitación legal denunciada por el SOCE en su informe, al señalar que la Ley 1/2001, de 16 de marzo, que sirve para fundar la competencia para dictar la disposición proyectada, no prevé que sean las propias personas físicas o jurídicas, interesadas en obtener el reconocimiento, quienes puedan participar directamente en la convocatoria de los premios, pues la citada Ley establece que las distinciones se otorgarán a propuesta de determinadas autoridades o entidades.

Por último, debemos indicar que, aunque el artículo 6 de la disposición proyectada se refiere al Jurado de los Premios, lo cierto es que no se regula ni lo relativo al número de miembros, ni la duración, limitándose a señalar que será presidido por el titular de la Consejería y que podrá estar integrado por representantes de la Consejería convocante, de las entidades que integran el sector público autonómico, así como representantes del sector privado implicados en el ámbito de la agricultura, ganadería, desarrollo rural y la calidad agroalimentaria en La Rioja, precisando alguna de esas cuestiones posteriormente la Memoria final, al indicar que la duración de los nombramientos será la de cada convocatoria. Sin embargo, parece razonable, para alejar cualquier suspicacia a la hora de la concesión de los premios, que figurase en el texto, tanto el número de miembros del jurado, como la duración del nombramiento.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente 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**