

En Logroño, a 22 de marzo de 2019, 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 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**

**36/19**

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 regula la producción ecológica en La Rioja y se aprueba el Reglamento de régimen interno del Consejo de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja (CPAER)*.

## **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, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería de fecha 15 de febrero de 2019.
- Primer borrador del Proyecto de Decreto, de la misma fecha.
- Resolución de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, también de 18 de febrero de 2019, que reduce el plazo del trámite de audiencia.
- Memoria justificativa del mismo Centro gestor, de fecha 26 de febrero de 2019.
- Informe, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, relativo a la presentación de alegaciones, de 27 de febrero de 2019.
- Diligencia formación del expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de 1 de marzo de 2019.
- Memoria inicial de la Secretaria General Técnica de fecha 4 de marzo de 2019.

-Segundo borrador del texto proyectado.

-Petición de informe a los Servicios Jurídicos.

-Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 6 de marzo de 2019.

-Memoria final, de la Secretaría General Técnica, de fecha 6 de marzo de 2019, seguida del tercer borrador del texto del Anteproyecto.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 8 de marzo de 2019, y registrado de entrada en este Consejo el 11 de marzo de 2019, 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 firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 11 de marzo de 2019, 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**

1. 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.

El presente Anteproyecto de Decreto 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.

Como indicábamos en nuestro dictamen D.48/14, *“la norma proyectada 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. 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 pública”*.

A lo anterior, puede añadirse que el art. 10 de la ya citada Ley 5/2005 menciona, al Consejo Riojano de Calidad Agroalimentaria, como órgano superior de consulta y asesoramiento de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la materia objeto de la presente Ley, añadiendo su apartado 4º que: *“reglamentariamente se regulará su creación, composición, régimen de funcionamiento y atribuciones”*.

2. En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, 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 Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## Segundo

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.**

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

2. La norma proyectada pretende modificar la regulación 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 automática 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.48/14, que cita al D.22/07, emitido respecto al 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 Exposición de motivos, 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 tradiciones 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 CAR) 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-”).

3. Resultan, por tanto, indudables, tanto la competencia autonómica para el dictado de la norma cuya aprobación se pretende (art. 8.1.19 y 8.1.20 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.

4. En ejercicio de esa competencia y con 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, por tanto, el rango normativo de Decreto que presenta la disposición sobre la que se nos consulta es también el adecuado.

### **Tercero**

#### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general**

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que esta es aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

## **1. Consulta previa**

La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo, numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) La necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 de la Ley 4/2005: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma, o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

En la Memoria inicial se hace constar que, con fecha 15 de noviembre de 2017, se publicó, en el canal *Participa* de la *web* del Gobierno de La Rioja, durante un plazo de 10 días hábiles, un documento en el que se indicaban los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la misma, así como las posibles soluciones alternativas. Constando en el expediente dicho documento, titulado *Plan normativo de la CAR 2017, Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente*, sin embargo no consta la acreditación de esa publicación, por lo que debiera añadirse al expediente.

## **2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.**

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

*“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.*

En el presente caso, consta la Resolución, de la Directora General de Agricultura y Ganadería, de fecha 15 de febrero de 2019, dictada de conformidad con lo establecido en el art. 7.1.4.g), del Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante, 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; y en su art. 7.2.3.g), que atribuye, a la referida Dirección General de Agricultura y Ganadería, la gestión y supervisión de la producción ecológica.

Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 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 Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

La Resolución que nos ocupa no cumple estrictamente este requisito legal, pues no menciona el fundamento relativo a la competencia ejercida ni las normas legales que deba desarrollar, pero ello no constituye irregularidad invalidante, pues tales extremos quedan expresados claramente a lo largo de todo el procedimiento de elaboración de esta Resolución.

### **3. Elaboración del borrador inicial.**

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

*“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.*

La Resolución de inicio va acompañada del texto inicial de la norma proyectada, cuyo contenido se ajusta a las exigencias aquí recogidas, figurando posteriormente una Memoria justificativa sobre la aprobación de la norma proyectada y, tras la misma, una Memoria inicial.

Consecuentemente, puede decirse que las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

#### **4. Formación del expediente de 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, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará 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, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.*

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 1 de marzo de 2019.

#### **5. Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa -ahora, ya de manera concreta- en el nuevo artículo 32 *bis*, a cuyo tenor:

*1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.*

Consta en el expediente una Resolución, de fecha 18 de febrero de 2019, de la Directora General de Agricultura y Ganadería, por la que se reduce el trámite de audiencia a siete días hábiles. Dicha reducción se justifica por la proximidad del proceso de elección de nuevos vocales del CPAER, que tomaron posesión de su cargo en fecha 31 de julio de 2015, por un periodo de cuatro años.

En la Memoria justificativa se hace referencia a que tras el trámite de audiencia, no se han presentado alegaciones de ningún tipo y ello pese haber sido remitido el texto del Anteproyecto a las entidades sindicales ARAG-ASAJA, UAGR, UPA, FECOAR, y al propio CPAER. Sin embargo, en el expediente, no consta el justificante de ninguna de esas remisiones ni de la publicidad del trámite de audiencia, por lo que sería deseable que se completase dicho expediente con tales justificantes.

## **6. Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 38 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. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.*

*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 de la norma, 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 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 expediente, consta un único informe preceptivo, el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 6 de marzo de 2019. Se echa en falta el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación, pues, en definitiva, se crea o se modifica un órgano colegiado integrante del Sector público, por lo que debiera solicitarse dicho informe y, a la vista de su contenido, volver a remitir el expediente a los Servicios Jurídicos para informe.

## **7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 39 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 consulta previa, audiencia, 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

*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 Ley o Proyecto de reglamento.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de fecha 6 de marzo de 2019, que aparece firmada por una Jefa de Sección, con el visto bueno de la Jefa de Servicio y del Secretario General Técnico de la Consejería. Por lo tanto, debe entenderse cumplido el trámite de manera adecuada.

## Cuarto

### Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto reglamentario

#### 1. Observaciones de carácter general.

A) La norma proyectada consta de una Parte expositiva, ocho artículos, tres Disposiciones adicionales (DA), una Disposición derogatoria (DD) y dos Disposiciones finales (DF). Además, tiene un Anexo, que contiene el Reglamento de régimen interno del Consejo de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja (CPAER).

El Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, en su art. 27, determina que: *“los Estados miembros crearán un régimen de control y designarán, de conformidad con el Reglamento (CE) núm. 882/ 2004, una o varias autoridades competentes responsables de que los controles se realicen con arreglo a las obligaciones establecidas en el presente Reglamento”*.

Por su parte, el apartado 4, determina que: *“la autoridad competente podrá: a) conferir su facultad de control a una o varias autoridades de control. Las autoridades de control deberán ofrecer las adecuadas garantías de objetividad e imparcialidad, y disponer del personal cualificado y de los recursos necesarios para desempeñar sus funciones; (y) b) delegar funciones de control en uno o varios organismos de control. En tal caso, los Estados miembros designarán autoridades responsables de la aprobación y supervisión de dichos organismos”*.

Pues bien, la disposición proyectada viene a atribuir la condición de *“Autoridad competente”* al Consejero del Gobierno de La Rioja que tenga atribuidas las competencias en materia de producción ecológica, para, posteriormente, conferir, al CPAER, la facultad de control de la producción ecológica; y ello de conformidad con el contenido del citado Reglamento 834/2007.

B) Por otra parte y como ya se ha indicado, el Anteproyecto de norma reglamentaria sometido a nuestro dictamen se dicta en desarrollo de aspectos muy concretos de la Ley 5/2005, de 1 de junio.

-Así, el art. 6.1,f) de la citada Ley dispone que: *“reglamentariamente, se establecerá la estructura y funcionamiento de los órganos de gestión, manteniendo como principio básico su funcionamiento sin ánimo de lucro y la representación de los intereses económicos y sectoriales implicados en la figura de calidad*

*correspondientes, debiendo existir paridad en la representación de los diversos intereses en presencia”.*

-Por su parte, el art. 7.4 de dicha Ley establece que: *“cuando los órganos de gestión tengan naturaleza jurídico pública, los fines y funciones vendrán determinados en su norma de creación, debiendo respetar los contenidos mínimos recogidos en los apartados primero y segundo del presente artículo, adaptándose a las características propias de su naturaleza jurídico pública”.*

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

D) En efecto, el art. 6.1.b) de la Ley 5/2005 mantiene abierta la doble opción de configuración de los órganos de gestión de las figuras de calidad incluidas en el art.4.3.a) de la misma Ley (*Denominaciones de Origen Protegidas, Indicaciones Geográficas Protegidas, Especialidades Tradicionales Garantizadas, Agricultura Ecológica, Indicaciones Geográficas de Vinos de la Tierra* u otras que pudieran probarse), bien como órganos de naturaleza pública o privada.

Así pues, al amparo de la libertad configuradora reconocida al legislador y en ejercicio de esta libertad, el Decreto proyectado, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.4 de la citada Ley, crea el *“Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja”*, que es el órgano de gestión de esta figura de calidad, y lo configura como una Corporación de Derecho público.

Como corresponde a una Corporación de Derecho público, le atribuye personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y autonomía económica y de gestión, basada en los principios de representación democrática, funcionamiento sin ánimo de lucro y representatividad paritaria de los intereses económicos y sectoriales implicados. Su funcionamiento estará sujeto, con carácter general, al Derecho privado, a excepción de las actuaciones que supongan el ejercicio de funciones y potestades públicas, en las cuales se someterá a las normas de Derecho Administrativo.

## 2. Observaciones sobre el articulado.

A) Por lo que se refiere al **artículo 1**, sobre el objeto de la regulación, resulta conveniente perfilar su redacción.

Así, para su primera frase, se podría adoptar, con la redacción que se estime precisa, un texto en el que se exprese que: *este Decreto tiene por objeto, respecto a la producción ecológica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, precisar los siguientes aspectos...*

Por su parte, en el apartado a) se propone suprimir después de ecológicos el resto de la frase: *y por el que se deroga el reglamento 2092/91*.

Por otra parte, a la vista de ese objeto de normación, no parece que el **título** de la disposición sea acorde con dicho objeto concretado en el artículo 1.

B) En el **artículo 2**, se propone, igualmente, que, con la redacción que se estime oportuna, se sustituya su actual redacción por otra en la que se exprese que: *1. La regulación contenida en el presente Decreto se aplicará a: a) Los productos procedentes de la agricultura ecológica, incluida la acuicultura, que se comercialicen o vayan a comercializarse como ecológicos y que son:... b) Quedan eximidos... 3. Las disposiciones del presente Reglamento se aplicarán sin perjuicio de las restantes disposiciones autonómicas o estatales y comunitarias vigentes relativas a la producción, preparación, distribución, etiquetado, publicidad y control de los productos contenidos en el apartado a) anterior. 4. Este Decreto es de aplicación a las personas físicas y jurídicas...*

C) En el **artículo 3**, se propone, también, que, con la redacción que se estime oportuna, se sustituya su actual redacción por otra en la que se exprese que: *1. El Consejero competente en materia de agricultura ecológica ejercerá, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, las funciones de autoridad competente a que se refiere la normativa europea, estatal y autonómica vigente en cada momento. 2. Se confiere, con arreglo a la anterior normativa, al CPAER la facultad de control de la producción ecológica...*

D) En el **artículo 4**, al regular el CPAER, se indica que será la autoridad de gestión, control y certificación de la producción ecológica en La Rioja. Sin embargo, en el artículo 3.2, sólo se hace referencia a la facultad de control de la producción ecológica, por lo que este apartado debe ser aclarado para evitar dicha aparente contradicción.

E) El **artículo 5** regula el Registro de operadores ecológicos de La Rioja, que, posteriormente, es desarrolla en el Anexo. En efecto, el Anteproyecto va acompañado de un Anexo I, titulado *Reglamento de régimen interno del Consejo de la Producción*

*Agraria Ecológica de La Rioja CPAER.* Con carácter previo, debe señalarse que el contenido de ese Anexo excede de lo que puede considerarse como un Reglamento de régimen interno, pues se extiende a cuestiones que ya han sido tratadas en el articulado, como toda la Sección I, del Capítulo I.

Por otra parte, el artículo 20 y siguientes, se refieren al Registro y proceso de inscripción. Se entiende que se refiere al Registro de operadores ecológicos de La Rioja, regulado en el artículo 5 del Decreto. En definitiva, hay aspectos, incluidos dentro del Reglamento de régimen interno, que debieran estar incluidos dentro del articulado de la disposición proyectada, como ocurría en el Decreto que se deroga.

También se detecta cierta imprecisión en la regulación del Pleno del CPAER. Así, en el artículo 5 del Anexo, nada se dice sobre la duración de los mandatos de los miembros del Pleno, ni la forma en la que deben ser elegidos.

En el artículo 8 del Anexo, se indica que el Pleno se reunirá cuando lo convoque el Presidente o persona en quien delegue, mención excesivamente genérica, máxime cuando, en el artículo 7.2, se atribuye al Vicepresidente la sustitución del Presidente.

En el mismo precepto, tampoco se precisa la forma de deshacer los empates en la votación si se produjeran.

Por último, deben revisarse, con carácter general, los signos de puntuación, la separación entre párrafos, la separación de los distintos apartados de los artículos, pues existe irregularidad a lo largo del texto de la disposición y su Anexo.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su tramitación y contenido, es ajustada a Derecho, sin perjuicio de las precisiones contenidas en 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