

En Logroño, a 23 de mayo 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^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

59/19

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 el ejercicio de funciones en materia de certificación y control de la producción ecológica en La Rioja y se aprueba el reglamento de Régimen interno del Consejo de la producción agraria ecológica de La Rioja, a partir del dictamen D.36/19, emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja.*

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:

- Captura de pantalla de la exposición del Plan normativo del Gobierno de la CAR, publicado en internet, concretamente en el *Portal de la transparencia* del referido Gobierno, en el que se incluye el Anteproyecto antes indicado.
- Justificantes de las remisiones del texto normativo a las entidades ARAG-ASAJA, UAGR, UPA, FECOAR y CPAR, en el marco del trámite de audiencia.
- Borrador del Anteproyecto, de 1 de abril de 2019.
- Oficio de petición e informe del SOCE, de 12 de abril de 2019.
- Nuevo borrador del texto de la disposición proyectada, de 17 de abril de 2019.
- Oficio de petición e informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 24 de abril de 2019.

-Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de 24 de abril de 2019, acompañada de un nuevo borrador del texto de la disposición proyectada.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 26 de abril de 2019, 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 firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 29 de abril 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

Debe indicarse, con carácter preliminar, que el expediente sobre el que se nos consulta reproduce, prácticamente, el que, en su día, se nos remitió con motivo del Anteproyecto de Decreto que, sobre la misma materia, fue objeto de nuestro dictamen D.36/19, en el que realizábamos una serie de objeciones que el Centro gestor ha recogido sustancialmente en el expediente que ahora se nos ha remitido, el cual incorpora también algunas otras modificaciones introducidas en esa posterior tramitación.

Segundo

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11,c), de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los “*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 art. 12,c) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

2. 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 (CAR).

Como indicábamos en nuestro dictamen D.48/14, la norma proyectada encuentra su habilitación legal en las previsiones de los artículos 6.1,e), 6.1,f) y 7.4, de la expresada Ley 5/2005, así como en la remisión normativa genérica que efectúa la D.F.1ª de la misma Ley, la cual autoriza, al Gobierno de La Rioja, a 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 referida 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”

“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 CAR en la materia objeto de la presente Ley, añadiendo su apartado 4º que “*reglamentariamente, se regulará su creación, composición, régimen de funcionamiento y atribuciones*”.

3. 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.

Tercero

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 CAR.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, la norma proyectada pretende modificar la regulación del Consejero Regulador de la Producción agraria ecológica de La Rioja, creado por Decreto 1/2009, de 5 de enero, en desarrollo de la Ley (de la CAR) 5/2005, de 1 de junio, de los Sistemas de protección de la calidad agroalimentaria de la CAR. Pues bien, en línea con lo que ya expusimos en nuestro dictamen D.48/14, que cita el 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 del 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-)”.

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.

3. 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

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

1. 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 CAR, 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 ésta 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.

2. 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 concurren 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 CAR, o de los entes integrantes de su Sector público; o, v) que concurren 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 página *web* del Gobierno de La Rioja, durante un plazo de 10 días hábiles, un documento en el que se indicaba 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. Consta en el expediente dicho documento, bajo el epígrafe *Plan normativo de la CAR 2017, Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente*, por lo que el citado trámite debe darse por cumplido adecuadamente.

3. 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 15 de febrero de 2019, de conformidad con lo establecido en los arts. 7.1.4.g (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 7.2.3.g (que atribuye, a la Dirección General de Agricultura y Ganadería, la gestión y supervisión de la producción ecológica), ambos del Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante.

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 se 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 subsanados a lo largo de todo el procedimiento de elaboración de esta Resolución.

4. 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.

5. 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 Secretaría 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 1 de marzo de 2019.

6. 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 art. 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 18 de febrero de 2019, de la Directora General de Agricultura y Ganadería, por la que se decide reducir el trámite de audiencia a siete días hábiles. Dicha reducción se justifica en la proximidad del proceso de elección de nuevos vocales del CPAER, los cuales tomaron posesión de su cargo el 31 de julio de 2015, por un periodo de cuatro años.

En la Memoria justificativa, se hace referencia a que, en 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 ARAG-ASAJA, UAGR, UPA, FECOAR y CPAER. Constan en el expediente los certificados de la puesta a disposición del texto en la dirección electrónica facilitada por las citadas organizaciones, por lo que el trámite se ha cumplido adecuadamente.

7. 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, inicialmente remitido, constaba el informe de los Servicios Jurídicos, aunque no el del SOCE, que ahora ha sido emitido, el 12 de abril de 2019, y cuyas sugerencias han sido admitidas por el Centro gestor. Tras dicho informe, se ha vuelto a remitir el expediente a los Servicios Jurídicos, los cuales lo han evacuado el 24 de abril de 2019; por tanto, este trámite se ha cumplido adecuadamente.

8. 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.

Consta en el expediente una Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de 24 de abril de 2019, la cual cumple de manera adecuada con el requisito.

Quinto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto reglamentario

1. Observaciones de carácter general.

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) no 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;

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 con competencias en 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.

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, dispone el art. 6.1,f), de la citada Ley 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”.

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 sólo la opción concretamente adoptada por el legislador autonómico de La Rioja en el Proyecto 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.

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*”, como 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.

Debemos señalar que, en el último borrador que nos ha sido remitido, se han admitido expresamente la integridad de las puntualizaciones que realizábamos en nuestro expresado dictamen D.36/19, a propósito de los, también actuales, arts. 1, 2 y 3 del Anteproyecto.

No se ha tenido en cuenta la recomendación que realizamos a propósito del art. 4, en relación con el art. 3.2, pero, en la Memoria, se justifica tal postura de manera absolutamente razonable, por lo que no debe insistirse en dicha recomendación.

A propósito del artículo 5 del Decreto, indicábamos cierta imprecisión en lo relativo a la regulación del Pleno del Consejo, que ha sido subsanada con las acertadas indicaciones realizadas por el SOCE, que han sido tenidas en cuenta posteriormente por el órgano gestor.

En cuanto a la recomendación que señalábamos sobre la conveniencia de que algunos aspectos contenidos en el Anexo debían formar parte del articulado del Anteproyecto, no ha sido tenida en cuenta, al considerar el órgano gestor que obedece al juego de la DF 1ª, que habilita al Consejero actuante para modificar el Anexo a través de Orden, lo que simplifica y facilita dicha modificación. Como quiera que no existen razones de legalidad que impidan esa posibilidad, nada queda por decir al respecto.

Igualmente se ha asumido la indicación realizada a propósito del art. 8 del Anexo.

Hay que reconocer el trabajo que se ha realizado en la mejora de la redacción del texto con subsanación de errores tipográficos, de signos de puntuación y otros aspectos formales. Si a ello le unimos la asunción de las recomendaciones planteadas por el SOCE en relación con con los arts. 5.3, 8.2, 8.4, 8.5 y 8.8 (éste último de nueva creación) todos ellos de la norma proyectada; y de los arts. 20, 21.3, 21.4 y 25.4, todos ellos de su Anexo; nada queda por señalar que pueda afectar a la validez de la disposición proyectada.

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, ha sido elaborada con arreglo al procedimiento legalmente previsto al efecto y, en su contenido, es ajustada a Derecho.

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