

En Logroño, a 20 de febrero de 2012, 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^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

12/12

Correspondiente a la consulta formulada por la Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en relación con el *Anteproyecto de Orden por la que se modifica el Reglamento Técnico Específico de Frutales con Hueso en el ámbito de la marca de garantía “Producción Integrada de La Rioja”, para incluir el cultivo del albaricoque.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente ha elaborado el referido Anteproyecto de Orden, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio, del Director General de Agricultura y Ganadería, de 2 de agosto de 2011.
- Borrador inicial del Proyecto de Orden, sin data.
- Memoria justificativa del Director General de Agricultura y Ganadería, de 4 de agosto de 2011, en la que se justifica la necesidad de la norma, la adecuación al objeto y finalidad fijada en la Resolución de inicio, incidencia en el marco normativo en que se inserta, la relación de disposiciones afectadas, la tabla de vigencias, la valoración de los efectos previsibles y la financiación.
- Diligencia de formación del expediente suscrita por el Secretario General Técnico, de 5 de septiembre de 2011, que ordena continuar la tramitación a Secretaría General y la realización del trámite de audiencia a la Dirección General de Agricultura y Ganadería, así como los trámites necesarios a seguir.
- Informe de los Servicios Jurídicos, con el visto bueno de su Director General, de 22 de septiembre de 2011, en el que se exponen unas consideraciones generales (competencia de la Comunidad

Autónoma; contenido y alcance de la Orden; cumplimiento de trámites); se advierte que *«no se considera necesario el Dictamen del Consejo Consultivo ya que se trata de una disposición de carácter general no incluida en los supuestos de los artículos 12.c de la Ley 3/2001, de 31 de mayo»*; y, finalmente, se efectúan unas consideraciones sobre el texto del Anteproyecto de Orden.

-Resultado del trámite de audiencia, en el que se ha presentado, por correo electrónico, una alegación del Servicio de Producción Integrada, que se propone incluir en un segundo Borrador, sin data.

-Nueva solicitud de informe a los Servicios Jurídicos, de 18 de octubre de 2011, petición que se reitera el 15 de diciembre de 2011.

-Informe de los Servicios Jurídicos en el que, tras establecer los criterios generales en los que procede un nuevo informe, considera que, en el presente caso, la modificación introducida es mínima y no varía el procedimiento de elaboración de la norma ni lo sustancial del primer informe emitido el 22 de septiembre de 2011, recordando la necesidad de incluir el resultado del trámite de audiencia a las organizaciones agrarias del sector.

-Memoria final de la Secretaría General Técnica, de 18 de enero de 2011, para remitir a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 18 de enero de 2012, registrado de entrada en este Consejo el día 30 de enero de 2012, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 30 de enero de 2012, registrado de salida el día 1 de febrero de 2012, 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.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo, cuando se trata de «*proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*».

Aunque la norma de cobertura citada en el Preámbulo del Anteproyecto de Orden es un simple reglamento (el Decreto 53/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la Producción Integrada en productos agrarios, modificado recientemente por el Decreto 35/2011, de 6 de mayo), circunstancia que pudiera hacer pensar que estamos ante el ejercicio de la potestad reglamentaria independiente, lo cierto es que el citado Decreto 53/2001, de 21 de diciembre, no es sino 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, en particular de las figuras de calidad agroalimentaria en base a reglamentaciones de carácter general, como las marcas de garantía y las marcas colectivas [art. 4.3.b), en relación con el art. 2.e) y f) Ley 5/2005]. La marca de garantía «Producción Integrada de La Rioja» es un marca de garantía, de titularidad de la Comunidad Autónoma, cuya gestión corresponde a la Consejería competente en materia de calidad agroalimentaria, agricultura y ganadería [art. 6.2.a) Ley 5/2005].

Estas referencias normativas deben integrarse en la parte expositiva de la proyectada Orden en cuanto constituyen el marco de referencia legal y de su cobertura. En consecuencia, nuestro dictamen debe entenderse que es preceptivo, en contra de lo afirmado en su informe por la Letrada de los Servicios Jurídicos.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para de este modo, evitar que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho recogidos en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC).

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, cual es la reglamentaria.

Es, por ello, necesario 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, que son los siguientes:

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 la ha adoptado el Director General de Agricultura y Ganadería, de acuerdo con el art. 7, apartado 1.4.g) [*«resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general»*] en relación, con el 2.3.m) [*«la gestión de todos los sistemas e instrumentos de la política de calidad agroalimentaria de manera especial la promoción de los productos agroalimentarios acogidos a los sistemas de calidad diferenciada»*], del Decreto 49/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

De conformidad con el citado art. 33, la Resolución no debe limitarse a decidir el inicio del procedimiento sino que, según su apartado 2, *«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»*, aspectos éstos que no figuran en la Resolución de inicio.

B) Elaboración del borrador inicial.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 4/2005, se han incorporado al expediente un Borrador inicial del Proyecto de Orden, que es el que se ha remitido para trámite de informe a distintos órganos directivos y un Memoria justificativa.

En cuanto a la Memoria económica («financiación»), último de los apartados de la Memoria justificativa, se indica que la presente Orden *“no tiene contenido económico, los gastos por la gestión y el control de la marca de Producción Integrada en albaricoque serán asumidos (al igual que los de otros cultivos) con cargo al presupuesto del Servicio de Calidad Agroalimentaria»*. En todo caso, no basta decir a qué partidas se imputarán el gasto, sino si habrá gasto nuevo y su cuantía.

C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El cumplimiento del artículo 35 de la Ley 4/2005, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente declara formado el expediente, identificando los informes y dictámenes preceptivos que deben solicitarse.

D) Trámite de audiencia.

Aunque el Secretario General Técnico de la Consejería ordena a la Dirección General de Agricultura y Ganadería que efectúe el trámite de audiencia a los interesados, establecido en el artículo 36 de la Ley 4/2005, lo cierto es que no consta documento acreditativo de su realización. El primer informe de los Servicios Jurídicos, de 22 de septiembre de 2011, advierte que debe cumplimentarse el trámite de audiencia a las organizaciones agrarias. Y, en el segundo informe, de 3 de enero de 2012, vuelve a advertirse que la Memoria final debe dejar constancia de los resultados del trámite de audiencia a las organizaciones agrarias del sector. Antes de la aprobación final, debe justificarse el cumplimiento de dicho trámite.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 4/2005, se han solicitado y emitido los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y de otros órganos directivos, habiéndose acogido sus sugerencias.

Como en reiteradas ocasiones hemos señalado, el informe de los Servicios Jurídicos debe ser el último en solicitarse, para dar ocasión a que conozcan y se pronuncien sobre las cuestiones jurídicas que hayan podido plantear otros órganos directivos o entidades. Esta correcta práctica evitaría tener que solicitar un segundo informe, como ha sucedido en el presente procedimiento.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 4/2005, figura en el expediente una Memoria de la Secretaría General Técnica, de 18 de enero de 2012, preparada para la emisión del preceptivo informe por este Consejo Consultivo, en la que se justifica el marco normativo, la oportunidad del Anteproyecto, su estructura y contenido; se refieren las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias; se acompaña el estudio económico; y se indican los trámites seguidos en la elaboración del borrador y los que deban seguirse para su aprobación.

Por todo lo cual, la documentación remitida cumple adecuadamente este trámite.

Tercero

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

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

En el presente caso, la competencia autonómica ejercitada es la atribuida por el Estatuto de Autonomía de La Rioja de 1999 (EAR'99) en su art. 8.1.19 (*agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía*) y no, aunque se cite en la Memoria y en la parte expositiva, la atribuida en el art. 8.1.20 EAR'99, relativa a denominaciones de origen y sus consejos reguladores. Es cierto que las denominaciones de origen son una figura técnica de protección de la calidad alimentaria, pero este título específico no engloba las restantes técnicas, entre ellas, las marcas de garantía.

Cuarto

Adecuación a la legalidad del Proyecto de Orden

A la vista del carácter eminentemente técnico del contenido de la Orden proyectada (aprueba un Reglamento técnico específico de frutales de hueso, en particular las *«normas técnicas de producción integrada»*), este Consejo Consultivo no tiene que hacer observación de legalidad alguna.

Únicamente, por razones de coherencia y técnica legislativa, en la Normativa específica relativa a «Protección del cultivo», pág.5 (folio 55 del expediente), no resulta coherente que figure como «Prohibidas», la *«utilización de calendario de tratamiento»*, primera de las previsiones; y sí que es coherente, como prohibición, el *«uso de cualquier producto ...que sea dado de baja en el Registro Oficial de Productos Fitosanitarios»*.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, que es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que deben mejorarse las referencias al título competencial del Estatuto de Autonomía y a la cobertura legal, que tiene su origen en la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los Sistemas de protección de la calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Primero.

En cuanto al procedimiento de elaboración, deben tenerse en cuenta las observaciones contenidas en el 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