

En Logroño, a 26 de julio de 2000, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Joaquín Espert Pérez-Caballero, don Jesús Zueco Ruiz y don Pedro de Pablo Contreras que actúa como ponente, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**30/00**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja, sobre propuesta de Decreto sobre producción agrícola ecológica e indicación de la misma en los productos agrarios y alimentarios y se crea el Consejo de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja ha elaborado una propuesta de Decreto sobre Producción Agrícola Ecológica e indicación de la misma en los productos agrarios y alimentarios y se crea el Consejo de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja.

#### **Segundo**

En el expediente remitido constan, junto con el texto del proyecto de Decreto, las alegaciones formuladas por diversas asociaciones agrarias y de consumidores, la Memoria del proyecto de Decreto, suscrita por el Director General de Desarrollo Rural de dicha Consejería y, por último, informes de la Asesoría Jurídica del Gobierno, del Servicio de Información, Calidad y Evaluación y de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Economía.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Mediante escrito de fecha 11 de julio de 2000, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el 12 de julio del mismo año, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja remitió el expediente solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

### **Segundo**

Por escrito de 12 de julio de 2000, registrado de salida en mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

### **Tercero**

Designado ponente el 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**

El artículo 8.4.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, establece que *"habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado"*, en relación con los *"proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes"*.

Habida cuenta la naturaleza del *Proyecto de Decreto sobre producción agrícola ecológica e indicación de la misma en los productos agrarios y alimentarios y por el que se*

*crea el Consejo de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja*, remitido a este Consejo Consultivo, resulta clara la aplicación del citado precepto de nuestro Reglamento y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites establecidos en la Ley 3/1995 para la elaboración de proyectos de disposiciones generales**

Como reiteradamente viene recordando este Consejo Consultivo, es preciso cumplir los trámites que, para la elaboración de disposiciones de carácter general, se establecen en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En este caso, el requisito de elaboración de una *Memoria*, previsto en el art. 67.2 de la Ley 3/1995, puede estimarse formalmente cumplido. Igualmente ha sido adecuadamente cumplido el trámite de *audiencia corporativa*, esto es, la audiencia de las entidades que por Ley ostentan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo; trámite que, según constante doctrina de este Consejo Consultivo, a partir del Dictamen 13/1997, resulta siempre de obligado cumplimiento.

Falta, en cambio, la *Memoria económica* que exige el art. 67.3 de la Ley 3/1995, "*con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiese*". Teniendo en cuenta que, en la norma reglamentaria proyectada, se pretende crear un nuevo órgano administrativo (el Consejo de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja), resulta evidente la procedencia del indicado estudio económico.

Por último, falta también en el expediente el informe del Secretario General Técnico, en este caso de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que, como requisito para la elaboración de las disposiciones de carácter general, viene establecido en el artículo 51.1.h) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **Tercero**

### **El trámite de dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja**

El artículo 3.1.1.a) de la Ley 6/1997, de 18 de julio, del Consejo Económico y Social de La Rioja, establece que éste debe *"emitir dictamen preceptivo, no vinculante y previo a su aprobación"*, sobre *"anteproyectos de Ley, así como proyectos de Decreto y Planes Generales del Gobierno de La Rioja en materias socio-económicas"*.

La expresión legal *"materias socio-económicas"* tiene tal amplitud que, probablemente, resulte irrazonable entender preceptivo el dictamen del Consejo Económico y Social siempre que un Decreto del Consejo de Gobierno afecte, más o menos indirectamente, a la economía de la región.

Sin embargo, a juicio de este Consejo Consultivo, el Decreto sometido a nuestra consideración incide de forma relevante en una cuestión de indudable entidad económica, cual es la ordenación de la actividad agraria ecológica, que es lo que esencialmente constituye su objeto. El hecho de que, en buena medida, el proyecto de Decreto se limite a recoger y recordar obligaciones y normas ya establecidas en diversos Reglamentos de la Unión Europea no altera la anterior conclusión.

Estimamos, por ello, que, en este caso, es procedente la emisión de dictamen por el Consejo Económico y Social de La Rioja, cuya falta, atendiendo a los términos de su Ley reguladora -que lo configura como preceptivo, aunque no vinculante-, provocaría la nulidad de la norma reglamentaria proyectada.

A la vista de la anterior conclusión, ha de tenerse en cuenta que la Disposición Adicional Primera de dicha Ley 6/1997, ordena que, *"cuando un proyecto o asunto de los contemplados en el artículo 3 de esta Ley deba ser sometido a dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, el expediente que se remita al mismo incluirá el dictamen del Consejo Económico y Social que hubiere recaído"*. Quiere esto decir que, en principio -y en coherencia con el *"carácter último"* que atribuye al dictamen de este Consejo Consultivo su Reglamento regulador-, el dictamen del Consejo Económico y Social ha de ser previo al que corresponde emitir a este Consejo Consultivo, siendo uno de los elementos del expediente que hemos de tener a la vista para fundar nuestra decisión.

Nos parece, no obstante, que, cuando -como ocurre en el presente caso- no se hubiere pedido el dictamen del Consejo Económico y Social y este Consejo Consultivo apreciare su necesidad, es procedente que nuestro dictamen entre, por lo demás, en el fondo de la cuestión, sin que sea preciso suspender nuestro juicio en tanto el mencionado dictamen del Consejo Económico y Social no se hubiere emitido y sin que sea tampoco preciso que, emitido éste, deba este Consejo Consultivo volver a pronunciarse. Esto último sólo será necesario si el dictamen del Consejo Económico y Social planteara cuestiones nuevas, que no hubieran podido ser tenidas en cuenta por el Consejo Consultivo al emitir el suyo.

## Cuarto

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

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar el Decreto que se proyecta deriva claramente del precepto estatutario que, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 148.1 de la Constitución, se la atribuye como exclusiva en materia de "*agricultura, ganadería e industrial agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía*" (art. 8.1.19 E.A.R.'99). De hecho, todas las Comunidades Autónomas tienen atribuidas, en los mismos o parecidos términos, tal competencia.

A partir de ahí, resulta evidente que, en nuestro sistema, las autoridades nacionales "*competente*" y "*de control*" que, en relación con la denominada "*agricultura ecológica*", prevé el Reglamento (CEE) 2092/91, de 24 de junio, del Consejo, no pueden ser otras (a salvo la competencia estatal cuando se tratare de una concreta actividad agrícola de esa índole que afectare al territorio de más de una Comunidad) que las que, en ejercicio de dicha competencia exclusiva, designen las Comunidades Autónomas: en nuestro caso y para nuestro territorio, la de La Rioja. Como recuerda el Preámbulo de la norma reglamentaria que se proyecta, el Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre, así lo reconoce; pero la conclusión sería la misma si no lo hiciera.

## Quinto

### El problema de la "*autoridad competente*" y la "*autoridad de control*"

A nuestro juicio, aparte los problemas de oportunidad y de técnica legislativa -que ya han sido ponderados muy adecuadamente en los informes del S.I.C.E. que obran en el expediente-, la única cuestión relevante que plantea la norma reglamentaria que se proyecta es la solución que adopta en la determinación de cuál haya de ser, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la "*autoridad competente*" y la "*autoridad de control*" en relación con la denominada "*agricultura ecológica*". Como hemos indicado, la necesidad de contemplar ambas "*autoridades*" deriva de lo dispuesto en el Reglamento (CEE) 2092/91, de 24 de junio, del Consejo.

Según resulta del expediente, inicialmente se pensó -a semejanza de lo realizado en otras Comunidades Autónomas- en la creación de un órgano administrativo específico, denominado "*Consejo de Producción Agraria Ecológica de La Rioja*", con una independencia

orgánica y funcional semejante a la que poseen, en otros ámbitos, los llamados "*Consejos Reguladores*"; atribuyendo al mismo la condición de "*autoridad de control*" y residenciando en la Administración autonómica (el Consejo de Gobierno o la Consejería de Agricultura, con alguna discrepancia en esto en los diversos borradores que se barajaron) la cualidad de "*autoridad competente*".

Sin embargo, el S.I.C.E., y también la Secretaría General Técnica de Hacienda, pusieron de manifiesto las disfunciones que la anterior concepción generaría en la organización de la Administración autonómica, además de los costos económicos de la misma, no proporcionados a la importancia de la actividad económica -la "*agricultura ecológica*"- a la que la norma proyectada se refería y refiere.

Este Consejo asume y hace suyas las observaciones realizadas, a este respecto, por dichos órganos administrativos y, por ello, no puede sino valorar positivamente la solución finalmente adoptada, que consiste, en definitiva, en hacer recaer la condición de "*autoridad competente*" y de "*autoridad de control*" en órganos de la Administración autonómica ya existentes, creando el "*Consejo de Producción Agraria Ecológica de La Rioja*" como un órgano de carácter fundamentalmente consultivo. Nos parece, además, que esta solución no infringe en absoluto las prescripciones del Reglamento (CEE) 2092/91, de 24 de junio, del Consejo, que nada dice sobre las condiciones que deban reunir los órganos en quienes recaiga el carácter de "*autoridad competente*" y de "*autoridad de control*".

Sin embargo, sí que creemos que, del indicado Reglamento (CEE) 2092/91, de 24 de junio, del Consejo, sí que se infiere que ambas "*autoridades*" han de ser distintas, y que no es posible fundir las funciones de una y otra en un solo órgano. Por ello, entendemos que, partiendo de la base de la atribución de la condición de "*autoridad de control*" a la Dirección General de Desarrollo Rural (con el asesoramiento del "*Consejo de Producción Agraria Ecológica de La Rioja*"), debiera atribuirse la condición de "*autoridad competente*" al Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Debiera eliminarse, por ello, en el artículo 3 del Decreto, la indicación de que la Consejería de Agricultura ejercerá sus funciones de autoridad competente "*a través de la Dirección General de Desarrollo Rural*".

## CONCLUSIONES

### Primera

En la tramitación del *Proyecto de Decreto sobre Producción Agrícola Ecológica e indicación de la misma en los productos agrarios y alimentarios, y por el que se crea el Consejo de Producción Agraria Ecológica de La Rioja*, han de cumplirse los trámites que, para la elaboración de disposiciones de carácter general, se establecen en los artículos 67 y

68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja; cuya falta se señala en el primero de los fundamentos de Derecho de este dictamen. La ausencia de tales requisitos en el expediente es, sin embargo, subsanable.

### **Segunda**

Ha de solicitarse dictamen sobre la norma proyectada al Consejo Económico y Social de La Rioja.

### **Tercera**

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

### **Cuarta**

No puede acumularse en la Dirección General de Desarrollo Rural la condición de "*autoridad competente*" y "*autoridad de control*", a cuyo efecto es necesario modificar el artículo 3 del Decreto que se proyecta en los términos que se señalan en el último de los fundamentos jurídicos del presente dictamen.

### **Quinta**

En lo demás, entendemos que el proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.