

En Logroño, a 18 de marzo de 2011, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**23/11**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 53/2001, de 21 de diciembre, que regula la Producción Integrada en productos agrarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Para nuestro preceptivo dictamen, se nos remite el expediente instruido por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural sobre el citado Proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Primer borrador del texto de la disposición.
- Memoria justificativa, de fecha 1 de octubre de 2010.
- Resolución de inicio del expediente, de la misma fecha.
- Resolución de la Secretaría General Técnica, de 22 de octubre, por la que se declara formado el expediente y se acuerda la continuación de la tramitación, indicando los trámites a seguir en la elaboración de la norma.
- Solicitud de informe a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, de fecha 22 de octubre.
- Solicitud de Informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de fecha 26 de octubre.
- Solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de la misma fecha.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, de 4 de noviembre de 2010.
- Oficio de traslado del anterior informe al centro gestor (Dirección General de Calidad, Investigación y Desarrollo Rural).
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 9 de noviembre de 2010.
- Oficio de traslado al centro gestor del informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, 16 de noviembre.

- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 19 de noviembre de 2010.
- Oficio de traslado del anterior informe al centro gestor, de 30 de noviembre.
- Comunicaciones del trámite de audiencia.
- Informe del centro gestor, de 9 de febrero de 2011, sobre las actuaciones realizadas en relación al trámite de audiencia y a los diferentes informes recibidos.
- Segundo borrador del Decreto.
- Informe de la Secretaría General Técnica, de 21 de febrero de 2011, justificativo de las modificaciones introducidas al borrador de Decreto.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito fechado el 21 de febrero de 2011, registrado de entrada en este Consejo el día 28 de febrero de 2011 el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de 28 de febrero de 2011, registrado de salida el día 3 de marzo de 2011, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, 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**

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

##### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

El Decreto proyectado se limita a modificar el Decreto 53/2001, 21 de diciembre, por el que se reguló la Producción integrada en productos agrarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja que, como tuvimos ocasión de exponer al dictaminar el proyecto de dicha norma (Dictamen 47/01), se presentaba como un reglamento independiente.

Lógicamente, su modificación participa de la misma naturaleza, debiendo considerarse nuestro dictamen, en este caso, de carácter facultativo, sin que ello obste a que su emisión resulte procedente de conformidad con lo establecido en el art. 12.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja y art. 13 -C) de su Reglamento orgánico y funcional.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo, con reiteración, sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas,

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido 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.

Procede, por ello, examinar el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos,

#### **A) Resolución de inicio del expediente.**

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/1005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia.”*

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente ha sido dictada, en fecha

1 de octubre de 2010, por el Director General de Calidad, Investigación y Desarrollo Rural, órgano competente a tenor del art. 5.1.4,i) del Decreto 52/2009, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería, precepto que atribuye a los Directores Generales la función de dictar *“la resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones generales referidas a materias propias de la Dirección General”*.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de la Ley 4/2005 dispone que *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*.

La Resolución del Director General cumple suficientemente el requisito legal, máxime si se pone en relación con la Memoria justificativa suscrita por el propio Director General en la misma fecha.

## **B) Elaboración del borrador inicial.**

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

*“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente incluirá en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación.”*

En el expediente, junto con un primer borrador del texto de Decreto proyectado, que consta de preámbulo y un artículo único, obra un informe justificativo, de fecha 1 de octubre de 2009, que cumple suficientemente la exigencia legal, no siendo necesario estudio económico por cuanto su aplicación futura supondrá, precisamente, disminución de costes de recursos humanos y materiales.

### **C) Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

*7. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.*

*2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación.*

La Secretaria General Técnica, por Resolución del 22 de octubre de 2010, declara formado el expediente, acuerda la continuación de la tramitación y determina los siguientes trámites a seguir: Solicitud de preceptivos informes a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, a la de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja y emisión de Memoria final por la propia Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

### **D) Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla que viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad -fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

*“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

*2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.*

3. *La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.*

4. *El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.*

En el presente caso, la Secretaría General Técnica, al declarar formado el expediente, había omitido este trámite, omisión que denuncia el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos entendiéndolo que dicha omisión no es excusable aún cuando la norma proyectada se limite a la pura y simple modificación del Decreto 53/2001.

Para subsanar este defecto, se da trámite de audiencia, por término de quince días hábiles, a Arag-Asaja, Cooperativa *El Cierzo*, D.O.P. *Peras de Rincón*, Valle de Rincón, Almacenes Rubio, Cooperativa *Rioja Alta*, Centro Tecnológico de Investigación del Champiñón y *Micotec*.

Ninguna de estas entidades formula alegaciones.

#### **E) Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005,

*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión,*

*3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.*

Constan en el expediente los informes emitidos por el Servicio del Régimen Jurídico Patrimonial, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación; y la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 19 de noviembre de 2010, por lo que puede considerarse cumplido adecuadamente el precepto en cuestión.

#### **F) Integración del expediente y Memoria final del anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/1005,

*“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación) elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes; los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento Jurídico del texto del anteproyecto,*

*2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, transcurrido el término del trámite de audiencia, cuya omisión había denunciado el informe de los Servicios Jurídicos, el Servicio de Calidad Agroalimentaria emite un informe recogiendo las modificaciones introducidas en el primero borrador del Decreto y elabora el segundo y definitivo; y consta una última Memoria o informe justificativo de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 21 de febrero de 2011, que relata el *iter* procedimental seguido para la redacción del proyecto de disposición, resumiendo los distintos informes emitidos y la aceptación de las modificaciones sugeridas en los mismos.

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

### **Tercero**

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

Reiteradamente, venimos advirtiendo que el primer y esencial presupuesto de validez de cualquier disposición, sea de rango legal o reglamentario, es la competencia de la Comunidad Autónoma.

En el presente supuesto, es evidente la competencia de nuestra Comunidad Autónoma para dictar la norma que se somete a nuestro dictamen, competencia reconocida, como exclusiva, en el artículo 8.uno.19, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, EAR'99 que atribuya a aquélla la competencia exclusiva en materia de *“agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía”*.

El primer borrador de la norma no hacía referencia al título competencial, que ha sido incluido en el preámbulo del borrador definitivo a sugerencia del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que cita al respecto la doctrina fijada por este Consejo Consultivo en su Dictamen 54/2001.

No obstante, por error que no acertamos a explicar, no hace referencia a la competencia contenida en el apartado 19 del art. 8.uno, sino a los arts 8.uno.10, 8.uno.27, 8.uno.30, 9.5 y 11.uno.3 del Estatuto de Autonomía.

### **Cuarto**

#### **Breve referencia al contenido de la norma proyectada**

Salvo el error que acabamos de comentar, respeta la norma proyectada los principios de competencia y jerarquía normativa y, a lo largo de su elaboración, se han ido incorporando las modificaciones sugeridas por los distintos informes emitidos.

Su contenido es breve y sencillo, se limita a modificar el apartado 2 del art. 12 del Decreto 53/2001, regulador de la Producción integrada de los productos agrarios en La Rioja, que atribuía a las autorizaciones de la marca de garantía una vigencia de cinco años, transcurridos los cuales las autorizaciones deberían ser renovadas.

En virtud de la modificación propuesta, se sustituye la temporalidad de las autorizaciones por la exigencia del cumplimiento continuo de los requisitos regulados en el propio Decreto, con una finalidad indudablemente simplificadora acorde con el espíritu que inspira la conocida como Directiva de Servicios.

En definitiva, este Consejo Consultivo dictamina favorablemente el Proyecto de Decreto.

No obstante, sugerimos una modificación en la redacción del texto propuesto por la norma proyectada al apartado segundo del art. 12 del Decreto 53/2001, texto que es el siguiente: “*Las autorizaciones de la marca de garantía estarán sujetas al cumplimiento continuo de los requisitos regulados en el Decreto 53/2001*”. La expresión “*Decreto 53/2001*” debe sustituirse por la de “*presente Decreto*”, toda vez que el texto se integra en el art. 12 del mismo.

Y, por último, en la Disposición Derogatoria Única, hay una referencia a la presente Orden en lugar del al presente Decreto, aún cuando, para evitar repeticiones, sería más correcto referirse “*al mismo*”.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y ésta es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

Joaquín Espert y Pérez-Caballero  
Presidente

Antonio Fanlo Loras  
Consejero

Pedro de Pablo Contreras  
Consejero

José M<sup>a</sup> Cid Monreal  
Consejero

M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana  
Consejera

Ignacio Granado Hijelmo  
Letrado-Secretario General