



En Logroño, a 26 de noviembre de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a María Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

65/24

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se deroga el Decreto 38/2014, de 29 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de uso de la marca de garantía agroalimentaria “Alimentos de La Rioja Calidad Garantizada” y La Orden 26/2006, de 8 de noviembre, por la que se crea la marca de garantía “Champiñón y Setas de La Rioja”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Único

La titular de la citada Consejería actuante ha remitido, para dictamen, el antedicho Anteproyecto, junto con el expediente que recoge la tramitación del procedimiento de elaboración del mismo, en el que destacan los siguientes documentos, relacionados cronológicamente:

- Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del Decreto, de la Dirección General de Desarrollo Rural, de fecha 4 de junio de 2024.
- Ficha relativa al trámite de consulta previa elaborada por la Dirección General de Desarrollo Rural, de fecha 6 de junio de 2024.
- Copia del anuncio de tal consulta previa insertado en el portal web de participación <https://web.larioja.org.participa>.
- Certificación emitido por la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de 3 de julio de 2024, acreditativa del cumplimiento del trámite de consulta previa y del plazo de exposición del anuncio en el antedicho portal (del 12 de junio al 2 de julio de 2024).
- Borrador inicial del Anteproyecto, de 3 de julio de 2024.

- Memoria justificativa, de la Dirección General de Desarrollo Rural, de 3 de julio de 2024.
- Copia del anuncio de Información pública en el Portal Participa del Gobierno de La Rioja.
- Certificado emitido por la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de 7 de agosto de 2024, acreditativa del cumplimiento del trámite de información pública, así como del plazo de exposición del anuncio en el citado portal (del 7 de julio al 6 de agosto de 2024).
- Resolución de la SGT de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural Medio Ambiente, de 26 de agosto de 2024, por la que se declara formado el expediente y se dispone la continuación de la tramitación del Anteproyecto.
- Memoria inicial de la SGT de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural Medio Ambiente, de 11 de septiembre de 2024.
- Segundo borrador del Anteproyecto, sin fecha.
- Petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos (DGSSJJ), de 11 de septiembre de 2024.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 19 de septiembre de 2024.
- Memoria de la SGT de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural Medio Ambiente, de 9 de octubre de 2024, a la que se acompaña el tercer borrador del Anteproyecto.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el día 11 de octubre de 2024, registrado de entrada en este Consejo el día 14 de octubre de 2024, la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el Anteproyecto de Decreto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 14 de octubre de 2024, 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 a la Consejera señalada 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

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya petición es preceptiva por cuanto se trata de un Anteproyecto de Decreto que deroga el Decreto 38/2014, de 29 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Uso de la Marca de Garantía Alimentaria “*Alimentos de La Rioja Calidad Garantizada*”; y la Orden 26/2006, por la que 26/2006, de 8 de noviembre, por la que se crea la marca de garantía “*Champiñón y Setas de La Rioja*” y se prueba el Reglamento de uso de ésta, ambos dictados en ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) en agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, según se expone en sus respectivas partes expositivas.

El Decreto proyectado entrañará, en consecuencia, la desaparición del ordenamiento autonómico de ambos reglamentos de uso, lo que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina, en principio, la preceptividad de nuestro dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 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. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante*”. De manera pues que, como venimos señalando en nuestros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad o de estricta técnica o calidad normativa, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

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

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos en nuestra legislación autonómica.

Al respecto, el artículo 45 de la Ley 8/2003, del Gobierno e Incompatibilidad de sus miembros (LGI), establece:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de La Rioja.

2. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.

3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.

Por su parte, la Ley 4/2005, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante LFAR) dedica sus artículos 32-bis a 41 a la regulación del procedimiento de elaboración de los Reglamentos a iniciativa del Gobierno.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr., p.e., D.9/01, D.36/13 y D.57/21), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”.*

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de



nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen los artículos 32-bis a 40 de la LFAR.

2. Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la solicitud de dictamen.

A) Consulta previa.

El art. 32 bis de LFAR, 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.

3. El plazo de la consulta previa 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”.

Por su parte, el art. 133 LPACAP (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente 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. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados 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.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Quando 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 la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho.

Según recoge la Memoria inicial, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto, se habilitó en el Portal web del Gobierno de La Rioja una “consulta pública”, que se desarrolló entre los días 12 de junio al 2 de julio de 2024, no recibándose aportación alguna.

Al expediente, de hecho, se incorpora certificado emitido por el SGT de la Consejería

de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, con expresa indicación del día de inserción del anuncio en éste (12 de junio de 2024) y el plazo de inicio y cierre del debate.

B) Órgano competente y Resolución de inicio.

1/ En cuanto a la competencia administrativa, el artículo 33 de la LFAR establece en su apartado 2:

“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”.

Y en su apartado 3, señala 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”.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 4 de junio de 2024 de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), es decir, por órgano competente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y con lo previsto en el 11.l) del Decreto 56/2023, de 14 de junio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente.

2/ Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.3 LFAR 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”.

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto y finalidad de la norma -Derogar el Decreto 38/2014, de 29 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Uso de la Marca de Garantía Agroalimentaria “Alimentos de La Rioja Calidad Garantizada” y la Orden 6/2006, de 8 de noviembre, por la que se crea la marca de garantía “Champiñón y Setas de La Rioja” y se aprueba su Reglamento de uso-, recoge el fundamento jurídico de la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que, al

menos formalmente, responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

C) Anteproyecto.

El art. 34.1 LFAR señala que:

“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”.

En el expediente remitido a este Consejo, de seguido a la Resolución iniciadora del procedimiento y de la documentación acreditativa de la realización de la consulta previa, precediendo a la Memoria Justificativa, consta un borrador de Anteproyecto (folios 8 y 9) que, pese a no aparecer fechado ni firmado, resulta obvio que constituye el borrador inicial a que se refiere el citado precepto.

Y el mismo se ajusta a las previsiones legales anteriormente citadas.

D) Memoria inicial.

El art. 34.2 LFAR, dispone que:

“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”.

En este caso, el borrador inicial va seguido, como hemos indicado, de la Memoria justificativa de la DGDR de 3 de julio de 2024, en la que se argumenta la necesidad/conveniencia de la derogación del repetido Decreto 38/2014 y la Orden 26/2006; se analiza la incidencia del Decreto proyectado en el marco normativo en que se insertará; se descarta que éste tenga impacto alguno por razón de género; y, se señala que no tiene contenido económico ni incidencia alguna sobre las cargas administrativas.

E) Estudio económico.

El art. 34.3 LFAR señala que:

“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”.

Como hemos indicado, en la Memoria Justificativa se señala que la norma proyectada no tiene contenido económico y así lo considera, igualmente, este Consejo.

F) Formación del expediente.

El art. 35 LFAR 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 de la disposición.

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 este caso, obra en el expediente la declaración de la SGT a que se refiere este precepto, de 26 de agosto de 2024.

Y, de seguido, consta la Memoria Inicial, de igual SGT, de 11 de septiembre de 2024, en la que se determinan los trámites a seguir para su aprobación.

Quedan cumplidas así, formalmente, las previsiones de tal precepto.

G) Trámite de audiencia.

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, que señala:

“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 afectados 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 vieran 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 concurran 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”.

En el presente caso, el citado trámite quedó abierto mediante información pública en el portal Participa el 17 de julio de 2024, finalizando el 6 de agosto de 2024, no presentándose aportaciones ni alegaciones.

Así lo acredita el Certificado de la SGT de la Consejería Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de 7 de agosto de 2024.

H) Informes y dictámenes preceptivos.

El artículo 46.3 LGI, referido al ejercicio de la potestad reglamentaria, establece:

“En lo relativo al contenido, procedimiento de elaboración y forma de los reglamentos se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora de la actuación administrativa”.

Y, por su parte, según el artículo 38 LFAR:

“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 la 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 que nos ocupa, la SGT de la Consejería actuante exclusivamente solicitó informe a la DG de Servicios Jurídicos, que lo emitió el 19 de septiembre de 2024.



En consecuencia:

1/ No solicitó informe al Consejo de Calidad Agroalimentaria, creado mediante Decreto 18/2007, de 20 de abril, en ejecución y desarrollo 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, cuyo artículo 10.1) lo define como *“órgano colegiado superior de consulta y asesoramiento de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la materia objeto de la presente Ley”*.

Sin embargo, ni la citada Ley 5/2005 ni el Decreto 18/2007 atribuyen naturaleza preceptiva a los informes de tal Consejo en el ámbito de sus funciones, de forma que su ausencia en el expediente no es constitutiva de vicio procedimental alguno.

2/ Y tampoco trasladó el Anteproyecto a la Oficina Española de Patentes y Marcas, la que, por tanto, no se ha pronunciado al respecto de la derogación de los reglamentos de uso de las dos marcas de calidad que se derivarán de tal norma.

Suponemos, aunque el expediente no lo evidencie, que ambas marcas de garantía se encuentran, en la actualidad, debidamente inscritas en el Registro de Marcas de la OEPM y, precisamente por ello, debemos hacer constar que, en el supuesto de que la norma proyectada fuera finalmente aprobada, lo sería con infracción de lo previsto en el artículo 71 de la Ley 17/2001, de Marcas, que establece, en su apartado 1:

“El titular de la marca de garantía deberá someter a la Oficina Española de Patentes y Marcas toda propuesta de modificación del reglamento de uso. Se desestimará la modificación cuando el reglamento de uso modificado no cumpla los requisitos del artículo 69 o incurra en alguna de las prohibiciones del artículo 70”.

Obviamente, si la modificación del reglamento de uso se halla sometida a autorización, con más razón ha de recabarse ésta para su supresión.

Tal infracción tendría una doble vertiente:

i) La primera, de índole procedimental, consistente en haberse omitido la autorización de la OEPM.

Ciertamente, la Ley 17/2001 no prevé las consecuencias de la infracción de ambos preceptos, si bien hemos de advertir a la CAR de que la aprobación de la norma proyectada podría invalidar los derechos derivados de la inscripción de ambas marcas de garantía y, con ello, la protección que hasta el momento ha dispensado a los operadores que disponen de autorización para su uso.

ii) Y la segunda, de índole sustantiva o material, pues la derogación de los reglamentos de uso de las marcas de garantía a que se refiere la norma proyectada, que incluyen una indicación de procedencia geográfica, contraviene las previsiones del artículo 69.3 de igual Ley 17/2001, que establece:

“Si la marca de garantía consistiera en una indicación de procedencia geográfica, el reglamento de uso deberá prever que cualquier persona, cuyos productos o servicios provengan de esa zona geográfica y cumplan las condiciones prescritas por el mismo, podrá utilizar la marca”.

Sin perjuicio de esta última observación, en el aspecto puramente procedimental, este trámite tampoco constituiría un vicio invalidante de la norma proyectada, por lo que consideramos correctamente realizada esta fase del procedimiento.

I) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Al respecto, el art. 39 LFAR establece:

“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 la referida Memoria Final de la SGT actuante, de 9 de octubre de 2024.

De la misma se desprende que el borrador del Anteproyecto remitido a este Consejo constituye el resultado de modificar su texto original en el sentido de corregir dos puntuales extremos de su parte expositiva, aceptando, así, dos de las tres sugerencias realizadas por la Dirección General de Servicios Jurídicos en su informe de 19 de septiembre de 2024.

3. Por lo anteriormente expuesto, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias del procedimiento administrativo previstas en los artículos contenidos en los artículos 32 bis a 38 LFAR.

Sin perjuicio de entender que lo deseable hubiera sido disponer de la autorización de la OEPM, antes de elevar la norma proyectada al Consejo de Gobierno.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier disposición que sus órganos proyecten, ya sean de rango legal ya reglamentario pues, en caso contrario, serían susceptibles del correspondiente reproche de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

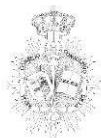
Ha de analizarse en primer lugar, por tanto, si la CAR tiene o no competencia para dictar el Decreto cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, a la vista del *“bloque de constitucionalidad”*, es decir, la propia Constitución (CE) y el vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR).

En el Anteproyecto se cita como título competencial el previsto en el artículo 8.uno.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, por el que se atribuye a esta Comunidad la competencia exclusiva en materia de organización, estructura, régimen funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

En el informe de la DGSSJJ se indicaba que el título competencial debería ser el del artículo 8.1.19 en materia de agricultura, si bien, a pesar de estimar esa observación, no se traslada al texto remitido como anteproyecto.

Sin embargo, no compartimos el criterio de tal Dirección.

De hecho, ya en nuestro Dictamen 37/2014, emitido al respecto del Anteproyecto del Decreto 38/2014, descartamos que el título competencial que habilitaba a la CAR para su dictado fuera el previsto en el artículo 8.1.19 EAR, señalando que, no obstante su naturaleza normativa, tal disposición constituía, en realidad, un acto de ejercicio de los derechos que, a la propia CAR, le confería la titularidad de la marca de garantía *“Alimentos de La Rioja Calidad Garantizada”*, obtenida con sometimiento y de acuerdo a las previsiones de la Ley estatal 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas.



Pues bien, de acuerdo con tal criterio, que mantenemos y consideramos extensivo a la Orden 26/2006, nos parece evidente que el Anteproyecto que nos ocupa constituye, igualmente, un acto de ejercicio de los derechos que, para la CAR, se derivan de la titularidad, que suponemos continúa ostentando, de las citadas marcas de garantía, sometido a las previsiones de la citada Ley 17/02001, de Marcas.

En consecuencia, y como es evidente, la derogación de las disposiciones que, en su día, reglamentaron el uso de las marcas de garantía de que es titular la CAR al tiempo de su dictado, suprimiendo así el procedimiento que permitía obtener, a terceros, autorización para tal uso, constituye una cuestión que, igualmente y de forma nítida, se encuentra sometida a la citada Ley de Marcas, perteneciendo al ámbito del Derecho privado, y desde esta única perspectiva, ha de analizarse la conformidad al ordenamiento jurídico del contenido del Decreto proyectado.

A nuestro juicio se está disponiendo sobre un derecho de propiedad industrial, pues tal es la naturaleza de las marcas según tiene declarado el Tribunal Constitucional en su STC 103/1999. En esa materia la competencia exclusiva es del Estado (art. 149.1.19ª CE), pero la Comunidad Autónoma tiene competencia de ejecución (art. 11.1.4 EAR) y, desde luego, de autoorganización.

Como dice la propia STC 103/1999:

“la competencia de «ejecución» se extiende generalmente a todos los actos aplicativos, esto es, a la potestad de administrar que comporta, junto a las facultades de mera gestión, «la de dictar Reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa» (SSTC 18/1982, fundamento jurídico 3.o; 35/1982, fundamento jurídico 2.o y 39/1982, fundamento jurídico 8.o).

«En resumen», decíamos en la Sentencia 196/1997, «como es bien sabido, las competencias referidas a la legislación son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia a que se contrae; y las competencias ejecutivas son por regla general, aplicativos, llevando a la práctica lo establecido en las disposiciones normativas» (fundamento jurídico 7.o)”.

En tal sentido, entendemos que se puede mantener la referencia al título competencial del art. 8.1.1 EAR.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

La naturaleza de Derecho privado que tiene la materia de que se ocupa el proyecto sometido a nuestro dictamen no impide que la misma se exteriorice y formalice jurídicamente en forma de Decreto.

Es más, consideramos oportuna la utilización de tal figura normativa, habida cuenta de que los reglamentos de uso de ambas marcas fueron aprobados, en su día, mediante Decreto y Orden, respectivamente.

Quinto

Análisis del Anteproyecto

A) Sobre la parte expositiva

Comienza ésta con una breve síntesis del contenido de las disposiciones cuya derogación es objeto del Decreto proyectado, tras la cual se señalan los motivos que justifican tal medida.

Entre éstos se indica que las dos marcas de garantía cuyo reglamento de uso fue aprobado mediante las disposiciones objeto de derogación no cumplen las previsiones del Reglamento (UE) 2024/1143, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a las indicaciones geográficas para vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas.

En concreto, se señala que los criterios que deben cumplir, según tal Reglamento (UE), los “*términos de calidad facultativos*”, regulados en el capítulo 3 del Título III, no se cumplen exactamente en el caso de las dos marcas de garantía regulados por las disposiciones objeto de derogación; y que la doctrina de la Comisión Europea establece que:

“... cualquier vínculo, ya sea directo o indirecto, explícito o implícito, que se prevean entre las características cualitativas establecidas y una zona geográfica concreta sería incompatible con el carácter exclusivo y exhaustivo de la legislación de la UE en materia de indicaciones geográficas, que es la única que puede establecer tal vínculo a través de un procedimiento estricto y obligatorio a escala de la Unión”.

Pues bien, a nuestro juicio las antedichas consideraciones no son del todo correctas.

En primer lugar, las marcas de garantía de que es titular la CAR no contienen “*términos de calidad facultativos*”, entendidos como aquellas características o atributos de los productos agrícolas que, no hallándose contemplados ni regulados por la normativa comunitaria, aporten valor añadido, ejemplo de los cuales es “*producto de montaña*”, reservado expresamente como tal por el propio Reglamento (UE) 2024/1143, en su art. 82.

Por lo tanto, las previsiones del Reglamento al respecto de tales “*términos de calidad facultativos*” en ningún caso serían extensivos a las marcas de garantía que es titular la CAR, cuyos reglamentos de uso se pretenden dejar sin efecto.

En segundo lugar, tampoco es exacto afirmar que cualquier referencia a una zona

geográfica concreta, en este caso en una marca de garantía, sea incompatible con la legislación de la UE en materia de indicaciones geográficas.

De hecho, el art. 31 del Reglamento (UE) 2024/1143, evidencia la posible convivencia de marcas que contengan referencias a zonas geográficas concretas e “*indicaciones geográficas protegidas*” en determinados supuestos.

Dicho lo anterior, debemos aclarar que nada tenemos que objetar al respecto de la iniciativa de la CAR de no comprometerse, en adelante, en el mercado comunitario, por la vía de continuar autorizando el uso de las marcas de garantía de que es titular, en las que aparece “*La Rioja*” como distintivo específico de calidad, por razón del origen del producto, si bien sugerimos revisar la redacción de la parte expositiva.

B) Sobre el articulado

A través de sus dos únicos artículos, quedan derogados, tanto el Decreto 38/2014 como la Orden 26/2006, lo que entraña, obviamente, que los Reglamentos de uso de las marcas de garantía que uno y otro aprueban desaparecen de nuestro ordenamiento jurídico autonómico, con efectos *ex nunc*.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la CAR continuará siendo, tras el dictado del Decreto proyectado, titular de ambas marcas de garantía, y que, como se reconoce en la parte expositiva, ha concedido autorizaciones de uso de las mismas a terceros, con vigencia indefinida (al menos en el caso de la marca “*Alimentos de la Rioja Calidad Garantizada*”, según dispone el art. 13.1 del Decreto 38/2014) debería contemplarse en el Anteproyecto la situación jurídica en que quedarán tales autorizaciones.

Y, a pesar de que la disposición transitoria única del Anteproyecto parece hacerlo, al fijar un plazo máximo a los operadores inscritos para continuar sirviéndose del logotipo de la marca, consideramos más correcto hacer constar que las autorizaciones concedidas bajo la vigencia de las disposiciones derogadas quedarán sin efecto en un plazo concreto, que bien puede ser el de dos años previsto en dicha disposición transitoria única.

Sugerimos, por tanto, modificar la redacción de tal disposición transitoria única, en el sentido de expresar la extinción de los efectos de las autorizaciones concedidas bajo la vigencia de las disposiciones derogadas, en el plazo que se considere oportuno, sin perjuicio de hacer constar, además, que la propia marca y su distintivo gráfico no podrán utilizarse al finalizar tal plazo.



Sexto

Observaciones adicionales

Habida cuenta de que, según nuestro criterio, las autorizaciones de uso de las marcas de garantía cuyos Reglamentos se pretenden derogar se concedieron en ejecución de los derechos que, a la CAR, le confería la titularidad de aquellas, de estricta naturaleza privada, como hemos señalado, resultaría conveniente comunicar personalmente a los operadores autorizados, una vez aprobado el Decreto, la extinción de los efectos de la autorización, en los términos en que finalmente se disponga.

CONCLUSIONES

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Decreto del Consejo de Gobierno, la materia objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del 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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA