



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 8 1 / 2 0 0 5

(Pleno)

La Laguna, a 21 de junio de 2005.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Orden por la que se reconoce la denominación geográfica "Ronmiel Canario o Ronmiel de Canarias" y se aprueba su Reglamento (EXP. 157/2005 PO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo del art. 11.1.B.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Orden que reconoce la denominación geográfica "Ronmiel Canario o Ronmiel de Canarias" y aprueba su Reglamento.

Acompaña a la comunicación por la que se recaba el Dictamen el expediente tramitado por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, que culmina el señalado Proyecto de Orden, y el Anexo que contiene el Reglamento de la denominación geográfica expresada.

2. El Dictamen se ha solicitado por el procedimiento de urgencia, justificada ésta en la necesidad de incluir el término "Ronmiel" en sentido genérico y de introducir la denominación geográfica "Ronmiel Canario" en el Anexo II del Reglamento (CEE) 1.576/1989, del Consejo, de 29 de mayo, dotando a este producto de amparo legal con anterioridad a la aprobación de la reforma que actualmente se está tramitando del citado Reglamento comunitario. Se da con ello cumplimiento a la

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Suay Rincón.

exigencia prevista en el art. 20 de la Ley 5/2002 acerca de la motivación del carácter urgente de la emisión del Dictamen por este Consejo.

II

1. Por lo que respecta a la preceptividad del Dictamen, se ha fundamentado por el órgano solicitante en el apartado B.b) del art. 11.1 LCCC. Este precepto establece la preceptividad del Dictamen en una serie de “asuntos (...) de competencia del Gobierno” entre los que se incluyen los “proyectos de reglamentos de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea”.

Aquí se está ante un Proyecto de Orden departamental que aprueba un Reglamento. La Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (Ley 1/1983), establece que la potestad reglamentaria del Gobierno se ejerce bien bajo la forma de Decretos del Gobierno o del Presidente, bien bajo la forma de Ordenes interdepartamentales o departamentales (arts. 33 a 37). Para tal Ley la potestad reglamentaria que atribuye el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía (EAC) al Gobierno es ejercitable tanto por éste colegiadamente como por cada uno de los miembros que lo componen, según el art. 16.1 EAC. Esta interpretación legal es coherente con el art. 15.1 EAC, que atribuye al Gobierno las funciones ejecutivas y administrativas, atribución que excluye que las mismas sean ejercidas por el Gobierno únicamente de forma colegiada, y que implica necesariamente que también sean ejercidas individualmente por cada uno de sus miembros. Es decir, el art. 15 EAC opera una atribución genérica al Gobierno de la potestad reglamentaria, y de las funciones ejecutiva y administrativa; y la Ley 1/1983 la concreta y jerarquiza. El Gobierno es un órgano estatutario compuesto por otros órganos: Su Presidente, el Consejo de Gobierno y los Consejeros. La atribución por el art. 15 EAC de la potestad reglamentaria lo es a todos ellos. La Ley 1/1983 precisa y ordena esa atribución. El Gobierno, como órgano colegiado, es el titular primario y general de la potestad reglamentaria y los Consejeros, como miembros de aquél, son titulares de potestad reglamentaria en cuanto una norma específica se las atribuya.

En el presente supuesto esa atribución específica la realiza el art. 4.2.A.g) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, aprobado por el Decreto 328/1999, de 2 de diciembre.

En definitiva, para la Ley 1/1983 una de las manifestaciones de la potestad reglamentaria del Gobierno es la ejercida por los Consejeros bajo la forma de Orden departamental, por lo que el art. 11.1.B.b) LCCC comprende en la preceptividad del Dictamen aquellos Reglamentos dictados por los Consejeros que ejecuten leyes autonómicas o desarrollen legislación básica o comunitaria europea.

2. El órgano solicitante ha fundamentado la preceptividad del Dictamen en el apartado B.b) del art. 11.1 LCCC. Este precepto, como se ha señalado, contempla la intervención preceptiva de este Consejo en relación con los Proyectos de Reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea. La solicitud de Dictamen no identifica el concreto supuesto, de los tres señalados en este artículo, del que deriva la preceptividad del Dictamen. No obstante, dada la concreta referencia a la normativa comunitaria [Reglamento (CEE) 1.576/1989], pudiera considerarse que se parte del entendimiento de que la norma proyectada constituye desarrollo de normas de la Unión Europea.

La Orden proyectada, sin embargo, no constituye desarrollo de normativa comunitaria. A estos efectos, debe tenerse presente que la norma comunitaria de referencia en este caso concreto es un Reglamento, norma que, además de tener alcance general, es obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, de acuerdo con lo previsto en el actual art. 249 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. La aplicabilidad directa del Reglamento supone, por una parte, que este tipo normativo genera por sí mismo derechos y obligaciones para los órganos y sujetos dependientes de un Ordenamiento estatal y, por otra, que su aplicación no requiere la adopción de medidas legislativas o de desarrollo por parte de los Estados, salvo que el propio Reglamento así lo prevea.

En el presente supuesto, la norma comunitaria de aplicación es, como se ha señalado, el Reglamento (CEE) 1.576/1989, del Consejo, de 29 de mayo, y no prevé la adopción de medida alguna a adoptar por los Estados para completar su regulación. Únicamente prevé la adopción por parte de la Comisión de medidas de aplicación de carácter técnico, lo que ésta ha llevado a efecto mediante el Reglamento 1.014/1990. Este Reglamento se incardina dentro de la diferenciación, admitida por la propia Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, entre "Reglamento de base" y "Reglamento de ejecución". El primero tiene

su origen en una disposición del Tratado y es adoptado según el procedimiento en él establecido. Se trata de una norma con un contenido más general y que requiere un desarrollo más preciso para su ejecución. Con este fundamento, el propio Consejo o la Comisión (habilitada por el Reglamento de base) pueden adoptar los llamados Reglamentos de ejecución con un procedimiento simplificado de adopción, de los que el Reglamento 1.014/1990 constituye un ejemplo (SSTJCE de 27 de octubre de 1992 y 7 de julio de 1993).

En definitiva, desde esta perspectiva y dado que el Reglamento 1.576/1989 no prevé intervención legislativa alguna por parte de los Estados, consideramos que no nos encontramos ante un supuesto de Dictamen preceptivo de este Consejo, pues la Orden no supone desarrollo de normas de la Unión Europea. La pretendida aprobación de la denominación geográfica puede configurarse sin más como un *acto de aplicación* del Reglamento comunitario al objeto de conseguir el reconocimiento de la citada denominación.

En segundo lugar, la preceptividad del Dictamen por aplicación del apartado B. b) del art. 11.1 de la Ley de este Consejo puede fundamentarse en el supuesto de que constituya desarrollo de legislación básica estatal. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta en virtud del art. 31.5 EAC competencia exclusiva en materia de denominaciones de origen, en colaboración con el Estado, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.

El alcance de esta competencia autonómica ha sido precisado por el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias (11/1986, de 28 de enero, RTC 11/1986; 186/1988, de 17 de octubre, RTC 186/1988; 209/1989, de 15 de diciembre, RTC 209/1989; 211/1990, de 20 de diciembre, RTC 211/1990; y 112/1995, de 6 de julio, RTC 112/1995). De acuerdo con esta doctrina, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en colaboración con el Estado, éste no se encuentra constitucionalmente habilitado para dictar normas básicas. La expresión "en colaboración con el Estado" no convierte la competencia autonómica en una competencia compartida conforme con la técnica bases estatales *versus* desarrollo y ejecución autonómicas; tampoco se trata de una competencia concurrente, sino que aquella expresión llama a una actuación que debe ser realizada bilateralmente en

régimen de cooperación específica, sin que ello suponga duplicidades o actuaciones intercambiables.

La concreción de esta colaboración, ante la ausencia de normas expresas en el bloque de la constitucionalidad, ha de efectuarse a través de los Reales Decretos de traspasos. Mediante Real Decreto 2.773/1983, de 5 de octubre, se traspasaron a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Estado en materia de denominaciones de origen, viticultura y enología. En materia de denominaciones de origen, la Comunidad asumió, entre otras funciones, la de autorizar -estableciendo las consultas previas necesarias con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación- las denominaciones de origen, así como la aprobación de los Reglamentos de estas denominaciones, que habrá de elevar al Ministerio para su conocimiento y ratificación. Por su parte, la Administración del Estado se reserva, entre otras funciones, la asunción y ratificación de los Reglamentos a los efectos de su promoción y defensa en los ámbitos nacional e internacional. Esta ratificación se configura como una facultad reglada que habrá de hacerse siempre que los Reglamentos cumplan la normativa vigente, por lo que no reviste el carácter de competencia de control. Esta ratificación, por lo demás, no habilita al Estado para dictar normas generales que resulten de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva, con la única salvedad de sus competencias sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13ª CE).

La normativa estatal en la materia se encuentra constituida por la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes (LEVVA), y por la Ley 24/2003 de 10 de julio, de la Viña y del Vino (LVV), que deroga la anterior con la excepción de las normas contenidas en dicha Ley relativas a los Consejos Reguladores de los productos agroalimentarios, con denominación de origen, distintos del vino, del vinagre de vino, de los vinos aromatizados, del brandy, del mosto y demás productos derivados de la uva. Por consiguiente, continúan vigentes las citadas normas para las bebidas alcohólicas distintas del vino y sus derivados.

La disposición final segunda.2 LVV establece que constituyen legislación básica, dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª CE, determinados preceptos entre los que se encuentran los relativos al régimen sancionador (con algunas excepciones), e igualmente considera básicos los preceptos relativos a los órganos de gestión, si bien estos preceptos no resultan de aplicación a las denominaciones de

bebidas alcohólicas distintas del vino, como se ha indicado, a las que siguen siendo de aplicación los arts. 84 y siguientes LEVVA, que pueden revestir el mismo carácter. Por ello, el Dictamen de este Consejo puede considerarse que tiene carácter preceptivo.

Asimismo, hemos de recordar que la preceptividad del Dictamen ha sido expresamente confirmada por la STS de 10 de junio de 2004 (RJ 4020/2004), que anuló la Orden de 3 de abril de 1991 por la que se otorgó el carácter de calificada a la denominación de origen "La Rioja" y se aprobó el Reglamento de la misma y de su Consejo Regulador, por no haberse recabado el informe del Consejo de Estado al considerar que se trataba de una norma dictada en ejecución de la Ley 25/1970. Esta misma Sentencia considera además que la Orden constituye un Reglamento o una disposición general, dado que se inserta en el Ordenamiento y que se dirige a una pluralidad de sujetos.

No obstante, la Ley de este Consejo exige para poder recabar Dictámenes preceptivos en materia de Reglamentos que se cumplan concretos requisitos, sin cuya concurrencia el Dictamen del Consejo no sería preceptivo: Que se trate de proyectos normativos que desarrollen normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea; o bien que sean Proyectos de Reglamento de ejecución de leyes autonómicas [art. 11.1.B.b)].

III

1. En la comunicación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se señala que el reconocimiento de la denominación geográfica "Ronmiel Canario" se ha tramitado conforme con el procedimiento establecido en el indicado Reglamento (CEE) 1.576/1989.

Examinada la documentación que integra el expediente recibido, se comprueba que la Asociación Industrial de Canarias (ASINCA), promotora de la iniciativa, aportó la documentación que le fue requerida mediante la comunicación de fecha 21 de abril de 2003 de la Dirección General de Política Agroalimentaria, con la finalidad de obtener el reconocimiento de la denominación geográfica "Ronmiel Tradicional Canario", consistente en: A. Solicitud de los fabricantes, acreditando la vinculación profesional, económica y territorial, por su condición de productores o transformadores que ejercen la actividad en el área geográfica concernida. Complimentaron esta solicitud los representantes de las industrias Destilerías A., S.A.

(que comercializa las marcas d., g. y r.n.); Destilería S.B.T., S.A. (fabricante de los productos r.m.c., r.m.g. y r.m.l.c.); C., S.A. (que comercializa también las marcas r.m.g. y r.m.l.c.); y la Fábrica de Licores A., S.L. (productora de r.m.a. y r.m.i.); B. Acuerdos plenarios de apoyo institucional para el reconocimiento de dicha denominación geográfica adoptados por los Cabildos Insulares de Gran Canaria y de Tenerife y los Ayuntamientos de San Cristóbal de La Laguna y Arucas; y C. Estudio justificativo, pliego de condiciones, ficha resumen e informe de impacto económico.

2. La solicitud formulada fue informada favorablemente por el Servicio de Calidad Agroalimentaria, elevándose por el Director General de Política Agroalimentaria al Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación informe propuesta de aprobación del Proyecto de Orden elaborado, por el que se reconoce la denominación geográfica "Ronmiel Tradicional Canario".

Sobre el proyecto normativo se han emitido los siguientes informes: De acierto y oportunidad, por la Dirección General de Política Agroalimentaria; de legalidad, por la Dirección General del Servicio Jurídico; del Director General de Planificación y Presupuesto y del Jefe de Servicio de la Oficina Presupuestaria -expresando que, a tenor de lo reflejado en la Memoria económica, el Proyecto de Orden no tiene incidencia en el gasto público-; y del Jefe de Área de Examen de Signos Distintivos Nacionales del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, indicando que entre las marcas nacionales en vigor se encuentra la correspondiente a "Ronmiel Tradicional Canario", cuyo titular es ASINCA.

El Registro Mercantil Central evacuó la consulta sobre existencia de antecedentes registrales de esta denominación, indicando que la misma no aparece registrada.

3. La Dirección General de Industria Agroalimentaria y Alimentación, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación formuló observaciones al Proyecto de Reglamento de referencia, que le fue trasladado para consultas previas. Respecto a la denominación geográfica propuesta, considera que no es posible utilizar la mención "tradicional", por no estar regulada, visto el Real Decreto 1.334/1999, de 31 de julio (por el que se aprueba la Norma General de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios), en particular sus arts. 4.1.a), 4.1.c) y 19, así como el art. 5.3 del Reglamento (CEE) 1.576/1989. Sobre otras cuestiones,

relativas a la elaboración, designación y etiquetado de la bebida, también se formularon determinadas observaciones.

A la vista de estas observaciones, ASINCA asumió que se utilizara ahora únicamente la denominación geográfica "Ronmiel Canario", suprimiendo la mención "tradicional". No obstante, plantea que en un futuro cercano pueda completarse la denominación inicialmente propuesta, entendiendo que no se incumplen las determinaciones de los arts. 4.1.a) y 4.1.c) del Real Decreto 1.334/1999.

4. Independientemente de la aceptación de dicha solución por ASINCA, consideramos, teniendo a la vista lo actuado, que no consta que las entidades solicitantes de dicha denominación hayan expresado su criterio al respecto, aunque debe suponerse que prestaran su conformidad en el seno de la citada Asociación, dato que debe constatarse no obstante no haber formulado alegaciones contrarias a esta modificación de la denominación en el trámite de audiencia que fue conferido oportunamente a las entidades afectadas.

Tampoco existe acreditación de que la variación de la marca nacional se haya comunicado a los Registros de la Propiedad Industrial y de Sociedades, a los efectos pertinentes y, en particular, a los previstos en el art. 83.4, en relación con el art. 95.1, ambos de la Ley 25/1970, y en el art. 84.2 de ésta, en relación con el art. 96 de su Reglamento, aprobado por Decreto núm. 835/1972, de 23 de marzo.

Verificamos, por otra parte, que en el Anexo II del reseñado Reglamento (CEE) 1.576/1989 respecto a las cuatro primeras denominaciones geográficas de la categoría de ron, se indica que dichas denominaciones podrán completarse con la mención "traditionnel". Y que el subapartado a) del art. 5.3 contempla que "las denominaciones geográficas enumeradas en la lista que figura en el Anexo II podrán sustituir o completar las denominaciones contempladas en el apartado 1 formando denominaciones compuestas. Dichas denominaciones, compuestas o no, podrán en su caso acompañarse de menciones complementarias, siempre y cuando estas últimas estén reglamentadas en el Estado miembro de producción".

IV

1. El análisis de la adecuación jurídica de la Orden proyectada precisa comenzar por el procedimiento específico que se ha seguido para la tramitación del procedimiento de elaboración.

El art. 84 LEVVA establece el procedimiento para la aprobación de las denominaciones de origen. De acuerdo con este precepto legal, una vez presentada la solicitud por los interesados, el Ministerio de Agricultura (en este caso, la Consejería autonómica competente) resolverá la petición y, si es favorable, se designará un Consejo Regulador con carácter provisional encargado de formular el proyecto de Reglamento particular de la denominación. Previos los informes pertinentes, se dictará Orden con el reconocimiento definitivo de la denominación de origen, la aprobación del Reglamento y la constitución del Consejo Regulador. Por consiguiente, la aplicación de este procedimiento supone que inicialmente sólo procede una mera aprobación provisional de la denominación y una vez realizados los trámites posteriores procedería la aprobación definitiva en los términos pretendidos mediante el presente Proyecto de Orden.

En el presente expediente, sin embargo, no se ha seguido el procedimiento establecido en la regulación contenida en la citada Ley 25/1970.

Por lo que se refiere a la documentación de necesaria aportación por los solicitantes y que les fue requerida, se ha aplicado, aunque sin expresa mención, el Real Decreto 1.643/1999, de 22 de octubre, por el que se regula el Procedimiento para la tramitación de solicitudes de inscripción en el Registro comunitario de las Denominaciones de Origen y de las Indicaciones Geográficas Protegidas.

La normativa comunitaria reguladora de este Registro, a la que se hace expresa mención en la exposición de motivos del R.D. 1.643/1999, es el Reglamento (CEE) 2.081/1992, del Consejo, de 14 de julio, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen, que contempla un procedimiento específico a los efectos de la inscripción de las denominaciones en el citado Registro. Este Reglamento excluye expresamente de su ámbito de aplicación los productos dependientes del sector vitivinícola y las bebidas espirituosas, por lo que este procedimiento no resulta de aplicación a la tramitación de la denominación geográfica pretendida.

Además, entre la documentación que se ha exigido se ha incluido el borrador del Reglamento, así como un pliego de condiciones entre cuyas menciones figuran las referencias relativas a la estructura de control establecida, lo cual constituye contenido propio del Reglamento regulador de la denominación y, por tanto,

corresponde su elaboración al Consejo Regulador provisional que ha de ser creado tras la obtención de la Resolución favorable a que se refiere el art. 84.1 LEVVA.

Por lo demás, tampoco la finalidad del reconocimiento es la de su inscripción en un Registro comunitario, sino la de la inclusión de la denominación en el Anexo II del Reglamento 1.576/1989.

2. La Orden proyectada pretende la aprobación definitiva de la denominación de origen y de su Reglamento. Una vez aprobada, según se manifiesta en diversos informes que constan en el expediente, se remitirá, tras la ratificación por el Estado, a las instancias comunitarias para la inclusión de la denominación en el Anexo II del Reglamento 1.576/1989.

Esta previsión no se ajusta sin embargo a la regulación que se contiene en este Reglamento comunitario. La aprobación definitiva que se pretende llevar a cabo supone la utilización de la denominación "ron" para una bebida espirituosa que no cumple con las exigencias previstas en el art. 3.1 del Reglamento, puesto que presenta una graduación alcohólica inferior a la prevista para el ron.

Por otro lado, el art. 5.1 del citado Reglamento comunitario expresamente prohíbe que las bebidas espirituosas que no respondan a las especificaciones adoptadas para los productos definidos en el art. 1.4 (que se contienen en los arts. 2, 3, 4 y 12) puedan llevar las denominaciones consideradas en el mismo, si bien apreciamos que de lo que se trata, en este caso, es de la inclusión de una bebida espirituosa con una denominación geográfica determinada en el Anexo II del Reglamento CEE 1.576/1989.

Por ello, la denominación que se pretende reconocer sólo podrá utilizarse como denominación geográfica mediante una disposición especial y sólo una vez que sea incluida en el correspondiente Anexo del Reglamento (CEE) citado, lo que requiere que así sea previamente aprobado por la Comisión de acuerdo con lo previsto en el art. 15, en relación con el art. 6, de este Reglamento (CEE).

Esto supone que no debería procederse a la aprobación definitiva del Reglamento de la denominación geográfica "Ronmiel Canario", que el Proyecto de Orden departamental incorpora, hasta que no sea incluida dicha denominación en el Anexo II del expresado Reglamento 1.576/1989.

3. Por lo que se refiere al resto de la regulación contemplada en el Proyecto de Reglamento, no se aprecian reparos de legalidad. No obstante, merece una mayor clarificación la regulación del Registro, si se tiene en cuenta que el mismo es competencia del órgano de gestión [arts. 10.1 y 24.1.f) del Proyecto reglamentario] y podrán tener tal carácter aquellas entidades que sean autorizadas al efecto en los términos del art. 23. De este precepto se deriva la posibilidad de que los órganos de gestión sean varios, por lo que ha de clarificarse si se pretende la creación de un Registro único o de tantos Registros como órganos se creen.

CONCLUSIONES

1. Antes de la aprobación del Reglamento proyectado, deben cumplimentarse los trámites necesarios para obtener la inclusión de la denominación geográfica pretendida en el Anexo II del Reglamento (CEE) 1.576/1989 (Fundamento IV.1 y 2).

2. Con independencia de lo señalado, no se aprecian reparos de legalidad en el Proyecto de Reglamento examinado. No obstante, consideramos que la regulación del Registro requiere mayor clarificación (Fundamento IV.3).

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON JOSE SUAY RINCON AL DICTAMEN 181/2005 DEL PLENO (EXP. 157/2005 PO).

Mi discrepancia con el criterio mayoritario se circunscribe al Fundamento II del Dictamen y, en particular, versa sobre el carácter preceptivo de nuestra intervención en este caso, en unos términos que en seguida entraré a concretar. De cualquier modo, antes de ello, quiero expresar mi conformidad con el resto del Dictamen, que suscribo en su totalidad, a salvo por tanto de lo que sigue a continuación.

I

Limitado el disenso al Fundamento II, podría incluso llegar a compartir su conclusión última y, por tanto, la procedencia de la intervención preceptiva del Consejo Consultivo en el supuesto sometido a nuestra consideración. No obstante, las consecuencias insoslayables que podría traer consigo un planteamiento de esta índole, y su fundamento mismo, me obligan, con vistas a introducir dentro del indicado planteamiento los ajustes y matizaciones que considero absolutamente

necesarios, a formular el presente voto particular que, de conformidad con lo expuesto, sólo puede entenderse como discrepante en los relativos términos que acaban de indicarse.

Por empezar sentando las premisas, el Proyecto de Orden objeto del Dictamen en sí mismo considerado es, estrictamente, un acto de aplicación de la normativa vigente en el sector concernido, por virtud del cual se pretende dar reconocimiento a una denominación geográfica. Nadie puede discutir este aserto. Sucede sin embargo que a dicho acto aprobatorio acompaña como Anexo un Reglamento que indudablemente lo es, pero en sentido limitado y no general, en cuanto se contrae en efecto a disponer una serie de normas particulares para el estricto ámbito acotado por el citado Proyecto.

Y en ello reside el núcleo de la presente discrepancia. De aceptarse el criterio de la mayoría, del mismo modo habría que considerar entonces Reglamento -a estos mismos efectos de recabar la intervención preceptiva de este Organismo- a las normas que acompañan o siguen, por ejemplo, a la aprobación de un espacio natural protegido (planes rectores de uso y gestión, planes directores, planes especiales, normas de conservación). Incluso, lo mismo podría señalarse respecto de las normas que acompañan a cualquier instrumento de planeamiento territorial o urbanístico; o sectorial (por ejemplo, la planificación hidrológica). Muchos de estos actos aprobatorios, por lo demás, adoptan la forma de Decretos y no son por tanto meras Ordenes. No veo forma de eludir tales consecuencias.

Evidentemente, todos los ejemplos expresados constituyen expresión del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración. En ello, no hay la menor duda. Pero una característica poseen también en común: No constituyen Reglamentos de desarrollo en el sentido propio de esta expresión. La intervención del Consejo Consultivo, ciertamente, no puede limitarse estrictamente a los Reglamentos ejecutivos que pretenden el desarrollo completo de la ordenación legal. Este planteamiento está hoy claramente superado. Pero, del mismo modo, tampoco cabe avalar una interpretación tan expansiva que llegara a patrocinar su intervención prácticamente ante cualquier atisbo de potestad reglamentaria, al menos, si ello no se hace de forma suficientemente consciente y reflexiva y sirviéndose sólo y exclusivamente de cláusulas excesivamente vagas y abiertas.

No puede dejar de reconocerse que la STS de 10 de junio de 2004 (RJ 4020/2004), citada en el cuerpo del Dictamen, sobre el Reglamento que acompaña

como Anexo a la aprobación gubernativa de la denominación de origen "La Rioja", apenas deja margen de actuación. Y hay que estar, por consiguiente, a esta doctrina. Por eso, justamente, decía al inicio que incluso la conclusión sostenida por la opinión mayoritaria podría ser compartida. Aunque la cuestión parece centrada estrictamente en los aspectos sancionadores incorporados a la indicada norma reglamentaria.

II

Pero creo necesario, en cualquier caso, desplegar esta serie de consideraciones y puntualizaciones, por las consecuencias que, aceptado el argumento sin los matices precisos, éste podría inevitablemente traer consigo, como ya antes se indicó.

En efecto, el Consejo Consultivo es el supremo órgano de consulta jurídica de la Comunidad Autónoma. Pero no es el único, ni por consiguiente le corresponde suplantar, ni siquiera duplicar o reproducir en una especie de segunda vuelta, la tarea encomendada inicialmente a otros órganos y unidades administrativas.

Luego, por lo tanto, no puede intervenir en todos los asuntos sin excepción, porque entonces dejaría de ser el órgano supremo de consulta para convertirse en el órgano de consulta ordinario de la Comunidad Autónoma.

No es poca la tarea que descansa sobre sus espaldas. Así, en primer término, y señaladamente, todos los Proyecto de Ley (a excepción del de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma) han de ser objeto de Dictamen preceptivo; opción legal perfectamente válida, desde luego, que se justifica sobre la base de la superioridad de rango de este producto normativa.

Pero, en mi opinión, parece excesivo extender también esta misma competencia en toda su amplitud (quizás con la única excepción de los Reglamentos independientes, figura en todo caso de existencia cuestionable y perfiles dudosos) a cualquier género de disposición reglamentaria; esto es, con independencia de su contenido sustantivo (más o menos limitado o parcial) y de su mayor o menor rango formal (Decretos, Ordenes).

Lo objetable en este caso es que ello podría comprometer y hasta desvirtuar la función institucional propia del Consejo Consultivo, cuya efectividad puede enervarse, tanto privando al indicado Organismo de toda competencia real, como

más sutilmente agregándole un cúmulo masivo de nuevas competencias, sin disponer reestructuración alguna, porque ello viene a oscurecer sin remedio y a diluir las diferencias en la calidad de los asuntos sometidos a su consideración.

De este modo, y desde la perspectiva estrictamente administrativa, es claro que el Consejo Consultivo no interviene en todos los procedimientos administrativos conducentes a la aprobación de cualquier género de acto, lo que también sería un exceso y llevaría a una sobrecarga inútil, sino sólo en los asuntos más importantes y controvertidos desde el punto de vista jurídico (así, entre otros, en cuestiones tales como la revisión de oficio, la responsabilidad patrimonial de la Administración, la interpretación, modificación, resolución y nulidad de contratos y concesiones, o la resolución de los recursos administrativos extraordinarios de revisión).

Desde luego, nada impide plantear innovaciones; o, en otros términos, extender la lista de supuestos en que interviene el Consejo Consultivo, como garantía además elemental y básica del procedimiento administrativo común, como es a la postre. Ninguna objeción cabe plantear. Pero, tal garantía, en lugar de favorecerse, puede también llegar a comprometerse desde la perspectiva inversa si la ampliación indicada no se efectúa de modo suficientemente reflexivo y gradual, y sin proceder al menos a una reestructuración de la posición del Organismo consultivo.

En definitiva, todo es en última instancia cuestión de equilibrio.

III

Por lo demás, en el supuesto concreto sometido a nuestra consideración, a título adicional, todavía podría invocarse alguna argumentación ulterior en defensa del criterio expuesto, contrario a la exigencia generalizada de Dictamen preceptivo en estos casos, toda vez que mayor consistencia y respaldo adquiere dicho criterio, si se concluye -como efectivamente suscribe la opinión mayoría del Consejo a la que me adhiero en este extremo- que lo que procede ahora, inicialmente, es sólo la tramitación de la solicitud de incorporación a un Anexo comunitario de una nueva denominación geográfica.

Por otro lado, tampoco puede ser considerado el Proyecto de Orden sometido a nuestra consideración, a mi juicio, desarrollo normativo de una base dictada al amparo del art. 149.1.13ª de la Constitución -disposición que indudablemente sí habilita al Estado para dictar normas de tal carácter básico, pero que difícilmente

puede reconducirse a la dinámica existente normalmente desplegada entre las bases y el desarrollo normativo de una materia- toda vez que la función que esencialmente cumple el precepto constitucional antes indicado, con carácter general, es más bien la de legitimar la intervención estatal, al amparo de un título horizontal o, si se prefiere, transversal, para limitar el ejercicio de las competencias autonómicas, incluso, las de carácter exclusivo. En otros términos, así como existe sin duda un desarrollo normativo de la legislación básica sobre montes o productos farmacéuticos, por poner dos ejemplos dispares, no es fácil identificar una competencia de desarrollo normativo de una competencia sobre ordenación general de la economía. La lógica del sistema es otra, en estos casos. Se trata de competencias autonómicas exclusivas (agricultura, pesca, industria y artesanía, etc.) o compartidas (comercio, crédito y banca, etc.), que pueden ser puntualmente limitadas con base en el art. 149.1.13ª de la Constitución.