



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de mayo de 2013, ha examinado el *proyecto de orden por la que se regula el procedimiento para la elección de los vocales de los Consejos Reguladores y de los Órganos de Gestión de las Denominaciones de Calidad de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de marzo de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de orden por la que se regula el procedimiento para la elección de los vocales de los Consejos Reguladores y de los Órganos de Gestión de las Denominaciones de Calidad de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de abril de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 227/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, vigente en el momento de su admisión. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El proyecto.



El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto la regulación del procedimiento para la elección de los vocales de los Consejos Reguladores y de los Órganos de Gestión de las Denominaciones de Calidad de la Comunidad de Castilla y León.

Estas figuras tienen su razón de ser en a la riqueza y singularidad de los productos agroalimentarios de alta calidad en la Comunidad de Castilla y León.

La Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 20 de octubre de 1994 establecía el procedimiento para la renovación de los vocales de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Calidad de la Comunidad de Castilla y León.

A raíz de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y el Vino de Castilla y León, se han introducido una serie de reglas a tener en cuenta en relación con la confección de los estratos en los que se ha de dividir el censo de electores y elegibles. El artículo 30.1 c) de la citada Ley dispone que “Corresponde a la Consejería de Agricultura y Ganadería organizar los procesos de elección de los vocales, teniendo en cuenta su Reglamento y la normativa que se apruebe”.

En desarrollo del citado precepto se dicta el Decreto 51/2006, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León, en cuyo artículo 35 se establece que “Los vocales del consejo regulador serán elegidos previa convocatoria por la Consejería de Agricultura y Ganadería de un proceso electoral de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.1.b) de la Ley 8/2005, el reglamento del v.c.p.r.d. y la normativa de la Consejería de Agricultura y Ganadería reguladora de este proceso electoral”.

El presente proyecto de orden consta de un preámbulo, treinta y un artículos distribuidos en seis capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, una disposición final y cuatro anexos.

El capítulo I, bajo el título “Normas Generales”, comprende los tres primeros artículos del proyecto. El artículo 1 regula el objeto y el ámbito de aplicación. El artículo 2 se refiere a la convocatoria y el artículo 3 al calendario electoral.



El capítulo II, "Administración Electoral", está integrado por los artículos 4 al 13, distribuidos en dos secciones, la primera compuesta por los artículos 6 a 9 y la segunda por los artículos 10 a 13. El artículo 4 se refiere a la Administración electoral y el 5 a su funcionamiento. La sección primera bajo el título de "Junta Electoral Central" (artículos 6 a 9) regula la sede, la composición, el nombramiento de los vocales y las funciones.

La sección segunda, "Juntas Electorales de Denominación" (artículos 10 a 13), regula la sede, la composición, el nombramiento de los vocales y las funciones.

El capítulo III, "Censos y su exposición", comprende los artículos 14 a 16. El artículo 14 se refiere a las listas de operadores, el 15 a la elaboración de los censos y el 16 a su aprobación y publicación.

El capítulo IV, "Presentación y proclamación de candidaturas", abarca los artículos 17 a 20, en los que se regulan los requisitos, las candidaturas, la forma, plazos y lugar de presentación y la proclamación de candidatos y recursos.

El capítulo V, "Mesas electorales, votación y escrutinio", está integrado por los artículos 21 a 29 en los que se regula la composición de las mesas, apoderados, agentes electorales, documentación, constitución de las mesas y votación, identificación de los votantes, voto por correo, escrutinio y remisión de la documentación a las Juntas de Denominación.

El capítulo VI, "Proclamación de vocales y electos", se estructura en dos artículos (30 y 31). El artículo 30 se refiere a la proclamación de vocales electos y el 31 a la toma de posesión.

La disposición adicional primera establece que las resoluciones adoptadas por la Junta Electoral Central que resuelven los recursos y reclamaciones contra actos de las Juntas Electorales de Denominación agotan la vía administrativa y contra ellas sólo cabe interponer recurso contencioso-administrativo.

La disposición adicional segunda se refiere a la posibilidad de que el Director General de Industrias Agrarias y Modernización de Explotaciones dicte



resoluciones y adopte las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Orden.

La disposición adicional tercera determina que cuantas dudas surjan en la aplicación de la presente norma se resolverán de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

La disposición derogatoria establece una derogación expresa de modo general y de forma concreta con la indicación de la disposición normativa que quedará sin efecto al entrar en vigor la norma proyectada.

La disposición final determina el momento de su entrada en vigor.

El Anexo I recoge el calendario electoral, el Anexo II la presentación de candidaturas a vocales de los Consejos Reguladores, el Anexo III las actas y documentos de mesas electorales y el Anexo IV la acreditación de la representación de los electores para depositar el voto.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de orden, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Borrador del texto de proyecto de orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería por la que se regula el procedimiento para la elección de los vocales de los Consejos Reguladores y de los Órganos de Gestión de las Denominaciones de Calidad de la Comunidad de Castilla y León.

- Memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Industrias Agrarias y Modernización de Explotaciones de 11 de marzo de 2013, estructurada en los siguientes apartados:

- a) Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto.
- b) Contenido de la propuesta.



c) Análisis de impactos en el que se refiere al impacto presupuestario y administrativo.

d) Especial referencia a las modificaciones del procedimiento.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 16 de marzo de 2012, en el que se señala que no resulta procedente la emisión del informe previsto en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, al tratarse la presente orden de una disposición sectorial.

- El informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 12 de febrero de 2013, sobre la repercusión económica del proyecto de orden.

- Publicación en la página *web* del proyecto de orden.

- Alegaciones formuladas por ASAJA, por la Unión de Campesinos de Castilla y León (UCCL) y por la Unión Regional de Cooperativas Agrarias (URCACYL).

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 5 de marzo de 2013.

- Borrador del proyecto de orden tras las modificaciones realizadas en atención al citado informe.

- Informe favorable de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 7 de marzo de 2013.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.



La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, de acuerdo con lo establecido en el apartado tercero 1. a), del Acuerdo 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Procede señalar que en el presente caso no constan todos los documentos exigidos por la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, para la elaboración de disposiciones de carácter general. En este sentido, el artículo 5 del Decreto 35/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería, dispone que corresponden al titular de la Secretaría General de la Consejería, entre otras, las competencias previstas en el artículo 39 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que en su apartado 1.g) incluye la de informar y tramitar los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general de la Consejería.

No obstante, aun no siendo preceptiva la tramitación y documentación prevista para los Decretos en los artículos 75 y 76 de la citada Ley, sí hubiera sido recomendable un mayor cuidado en la observancia de los requisitos de los actos preparatorios de elaboración, que hubiera redundado en el acierto y oportunidad del proyecto sometido a dictamen.



También cabe señalar que la Memoria que acompaña al expediente no contiene la tabla de vigencias y disposiciones afectadas. Respecto de este requisito, el Tribunal Supremo, ha entendido que su ausencia, dentro del expediente de elaboración de disposiciones de carácter general, no goza de entidad y relevancia suficiente como para determinar la nulidad del Reglamento elaborado (Sentencia de 12 de mayo de 1998, entre otras). Sin perjuicio de ello, no cabe olvidar que en virtud del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, resulta conveniente el conocimiento de la normativa vigente y cómo va a quedar afectada por la norma que se halla en proceso de elaboración.

El preámbulo del proyecto de orden indica que ésta se dicta en virtud de la competencia prevista en el artículo 26.1.f) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

3ª.- Observaciones al fondo.

El artículo 70.1.15º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece como competencia exclusiva de la Comunidad las: "Denominaciones de origen y otras protecciones de calidad relativas a productos de Castilla y León. Organización de los Consejos Reguladores y entidades de naturaleza equivalente".

Por Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 20 de octubre de 1994 se determinaba el procedimiento para la renovación de los vocales de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Calidad de la Comunidad de Castilla y León.

Tras la publicación de la citada Orden se han producido cambios normativos que afectan a esta materia.

En concreto, el artículo 30.1.c) de la Ley 8/2005, de 10 de junio, dispone que "Corresponde a la Consejería de Agricultura y Ganadería organizar los procesos de elección de los vocales, teniendo en cuenta su Reglamento y la normativa que se apruebe" y en su disposición adicional primera habilita a la Junta de Castilla y León, a propuesta del Consejero de Agricultura y Ganadería, para aprobar el Reglamento de desarrollo de dicha Ley en el plazo máximo de seis meses a partir de la fecha de su entrada en vigor.

En cumplimiento de los citados preceptos se dicta el Reglamento de la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León, aprobado por el Decreto 51/2006,



de 20 de julio, que regula el proceso electoral en sus artículos 33 a 36. El artículo 35 establece que “Los vocales del consejo regulador serán elegidos previa convocatoria por la Consejería de Agricultura y Ganadería de un proceso electoral de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.1.b) de la Ley 8/2005, el reglamento del v.c.p.r.d. y la normativa de la Consejería de Agricultura y Ganadería reguladora de este proceso electoral”.

Así pues, el proyecto de orden objeto de dictamen no se dicta en ejecución de una Ley sino al amparo del artículo 35 del Decreto 51/2006 de 20 de julio, que deja en manos de la Consejería la concreción de aspectos del proceso electoral.

El presente proyecto requiere analizar, con carácter previo y cierto detenimiento, una serie de cuestiones fundamentales.

En primer lugar debe examinarse si el rango de la norma proyectada tiene incidencia en la necesidad de mantener o no el carácter preceptivo del dictamen. Esta cuestión ya ha sido resuelta por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 183/2004 y 657/2004, en los que se afirma que la necesidad del dictamen queda plenamente justificada al estar ante un reglamento de los llamados “ejecutivos”, siendo indiferente, a tal efecto, que la disposición proyectada revista la forma de orden, pues es su condición de norma reglamentaria y su contenido los que determinan la necesidad de solicitar el dictamen, con independencia del rango jerárquico que le corresponda.

En este sentido, la jurisprudencia ha considerado que las órdenes pueden tener esta naturaleza, en cuanto constituyan auténticas normas jurídicas que se integren en el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto no sean objeto de derogación específica, al ser dictadas en ejecución de una ley. La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2000, relativa a la Orden de 23 de junio de 1989, dictada en ejecución de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, establece que la falta de dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado (artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980) determina su nulidad de pleno derecho, según reiterada jurisprudencia (Sentencias de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1989 y de la Sala Tercera de 7 de febrero y 27 de diciembre de 1989, 25 de julio y 18 de diciembre de 1990, 25 de octubre y 23 de diciembre de 1991).



Además, debe recordarse lo mantenido por el Tribunal Supremo en Sentencias de 21 de julio de 2000 y 12 de febrero de 2001, en las que ha declarado que los llamados “reglamentos ejecutivos”, a los efectos de la necesidad de dictamen del Consejo de Estado (en el presente caso del Consejo Consultivo de Castilla y León), no se circunscriben exclusivamente a las normas reglamentarias con rango de real decreto (decreto en el ámbito de la Comunidad Autónoma), sino que se extienden a cualesquiera normas de rango inferior a la Ley que se dicten en ejecución o desarrollo inmediato y directo de la misma.

En este caso y teniendo en cuenta que el proyecto de orden sometido a dictamen no se dicta en ejecución directa de una ley, no se está ante un reglamento ejecutivo propiamente dicho con vocación de permanencia sino que más bien se trataría de una disposición sectorial, pues su objeto es organizar y coordinar el proceso electoral que afecte a su ámbito territorial dentro del período que se establezca que se realizará habitualmente por órdenes posteriores de la propia Consejería, por lo que no sería preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo. No obstante, si se tiene en cuenta que el proyecto de orden concreta aspectos del proceso electoral regulado en los artículos 33 a 36 del Decreto 51/2006, de 20 de julio, que se dicta al amparo del artículo 30.1.c) de la Ley 8/2005, de 10 de junio, aquél tiene el carácter de disposición ejecutiva, como se analizará posteriormente, por lo que resulta preceptiva la emisión de dictamen por este Consejo.

La segunda cuestión que se plantea consiste en determinar si se trata de un reglamento del que pueda predicarse su carácter ejecutivo o si, por el contrario, carece de esta naturaleza.

Resulta complejo determinar apriorísticamente si un reglamento es dictado en ejecución de una ley o de un bloque de legalidad que determine previamente unos principios o directrices a los cuales haya de ajustarse y es propiamente el contenido de la disposición y su mayor o menor relación con la ley lo que determina la solución en el caso concreto.

En relación con ello el Tribunal Supremo, en Sentencia de 27 de mayo de 2002, señala que “La distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos, a la que apunta la parte recurrente, fue iniciada, no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y



continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad o no de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue recogida en la jurisprudencia constitucional en orden a la determinación del alcance del término legislación frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (...). Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el término `legislación´, a efectos competenciales, sólo pueden entenderse comprendidos los reglamentos ejecutivos. Son reglamentos ejecutivos aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma. Están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como pertenecientes a la categoría de aquél `cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley´ cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa.

»Los reglamentos organizativos carecen de significación desde el punto de vista reseñado. Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional -a efectos de delimitación competencial- en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981)».

Por otro lado, el Tribunal Supremo, en Sentencias de 22 de mayo de 1998 y 24 de julio de 2003, ha declarado: "La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial `completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan´ una o varias leyes, entendidas éstas



como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS de 16 de junio de 1989 (Sala Especial del art. 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento.

»Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término `ejecución de leyes´ teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad (cfr. SSTs de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996)».

La última cuestión que se plantea es la de si la regulación que se pretende aprobar puede revestir la forma de orden o, a la vista de su contenido, más bien ha de adoptar la forma de decreto; es decir, si la



Consejería de Agricultura y Ganadería tiene competencia para dictar la disposición proyectada.

Para ello, ha de partirse del artículo 97 de la Constitución, que reconoce al Gobierno -y en principio sólo a él- la potestad reglamentaria.

Si ésta es la principal mención expresa de la Constitución, no acaban con ello las referencias constitucionales a los reglamentos de la Administración, bien que no alcancen el nivel del artículo citado. En lo relativo a los reglamentos de las Comunidades Autónomas conviene recordar, bajo el punto de vista exclusivo del control, la mención del artículo 153.c) de la Constitución a las normas reglamentarias de las Comunidades Autónomas. Según este precepto, el control de dichas normas se atribuye a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que sería, por cierto, una especificación del principio general de control judicial de la potestad reglamentaria de todas las Administraciones Públicas, que aparece contemplada en el artículo 106 de la Constitución.

La mención constitucional fundamental es, como se ha indicado, a la potestad reglamentaria del Gobierno. Las potestades reglamentarias de otras Administraciones Territoriales, aun implícitas en la Constitución, tienen reconocimiento más concreto en el Estatuto de Autonomía para la potestad reglamentaria de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Así, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León tan sólo reconoce potestad reglamentaria originaria a la Junta de Castilla y León y, a nivel infraestatutario, la ya citada Ley 3/2001, de 3 de julio, en su artículo 26.1.f) recoge, dentro de las atribuciones de los Consejeros, "Ejercer la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en las materias propias de su Consejería".

Por su parte, el artículo 16 del mismo texto legal, en su letra e), al regular las atribuciones de la Junta de Castilla y León, recoge la de "Aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, y ejercer, en general, la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté atribuida al Presidente o a los Consejeros".

Este reparto competencial coincide con lo recogido en el ámbito estatal en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, sobre Organización, Competencia y



Funcionamiento del Gobierno, que reproduce lo previsto en el artículo 97 de la Constitución, conforme al cual la potestad reglamentaria originaria corresponde exclusivamente al Gobierno y no a sus miembros considerados aisladamente. Añade, en su artículo 5.1.h), que corresponde al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan; y en su artículo 4.b), que corresponde a los Ministros tan sólo ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento.

A la luz de la citada normativa y siguiendo la doctrina mas consolidada, tal regulación significa que no hay una asignación genérica de potestad reglamentaria a los Ministros o Consejeros, sino sólo la conferida por leyes específicas caso por caso.

Asimismo, desde un punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 12 de julio de 1982, ha declarado que “estando vigente la Constitución, ésta atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno -art. 97- órgano colegiado y supremo de la Administración, que no puede ser sustituido por un Ministro, integrante del Gobierno, sí, pero distinto de él y ajeno a la competencia del órgano colegiado”. Y la Audiencia Nacional, en Sentencia de 22 de marzo de 2000, ha señalado de forma taxativa que “la potestad para dictar Reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros”.

De acuerdo con lo señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1999, “La potestad reglamentaria de los Ministros ha sido un tema candente y controvertido que, a partir de la Constitución, ha dado lugar a diversas resoluciones del Tribunal Supremo en las que se ha tratado de coordinar la atribución que el artículo 97 de aquélla hace al Gobierno de la actividad reglamentaria con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la anterior Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en contraste con la doctrina preconstitucional, en la que no se cuestionaba seriamente la potestad reglamentaria de los Ministros. La posición actual de la jurisprudencia puede sintetizarse en los tres puntos siguientes: a) La Constitución no derogó el artículo 14.3 de la citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, exacto al hoy art. 4.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. b) La potestad para dictar reglamentos ejecutivos corresponde, de



modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros. c) Estos pueden dictar Reglamentos independientes *ad intra*, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que estos reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general”.

La potestad reglamentaria que ostentan los Consejeros es derivada puesto que es a la Junta de Castilla y León a la que corresponde la potestad reglamentaria originaria. Sin embargo no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad pueda ser ulteriormente diferida a los Consejeros. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero, confirmó que el artículo 97 de la Constitución no reserva la competencia reglamentaria al Gobierno:

“(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria, por ser originaria (art. 97 C. E.), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares (...).”

De ahí que el Consejo de Estado, en su Memoria del año 2005, haya entendido lo siguiente:

a) Los Ministros pueden desarrollar (sin necesidad de habilitación) reglamentos del Gobierno. En la práctica, sin embargo, generalmente estos reglamentos suelen atribuir expresamente a los Ministros la competencia para su desarrollo y aplicación.

La regla de que la competencia natural de los Ministros sigue a la del Gobierno ha sido recordada por el Consejo de Estado en diversas ocasiones, últimamente en el Dictamen 199/2006, sobre el proyecto de real decreto modificativo del 2.485/1998, de 13 de noviembre, de desarrollo del artículo 62 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.



Cierto es que siempre podrá presentarse el problema de si un real decreto reglamentario ha desarrollado suficientemente una ley o ha regulado de modo suficiente la materia que corresponde al Gobierno, de suerte que, si no se alcanza el módulo mínimo razonable de regulación, no sería correcto que el Ministro pasara a regular la materia, ni siquiera si ese real decreto habilitara expresamente para ello.

b) No pueden los Ministros entrar en materias que por su importancia parecen más del ámbito de los reglamentos del Gobierno, lo que de nuevo exige un análisis del caso concreto que se plantee.

Un ejemplo de ello ha sido el objeto del Dictamen del Consejo de Estado 579/2006, relativo al proyecto de orden de Economía y Hacienda sobre declaración previa de movimientos de medios de pago en el ámbito de la prevención del blanqueo de capitales. En dicho dictamen se mantiene que, aunque tanto la Ley 19/1993, de 21 de diciembre -sobre medidas de prevención del blanqueo de capitales- y su reglamento ejecutivo (Real Decreto 925/1995, de 9 de junio) habilitan al Ministro, dada la importancia de la materia se consideraba adecuado que, en lugar de una orden ministerial, se aprobara un real decreto.

c) Siempre con relación al problema de la regulación mínima por parte del Gobierno, se ha admitido habitualmente la “desreglamentación” de aspectos puntuales regulados por reglamentos del Gobierno, de modo que esos aspectos puedan modificarse por orden ministerial.

El Consejo de Estado ha tenido ocasión de subrayar al respecto (así, Dictamen 912/2004) que, conforme al esquema de fuentes diseñado por la Constitución, la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, según previene el artículo 97 del texto constitucional, siendo el modo formal de expresión ordinario de dicha potestad el real decreto acordado en Consejo de Ministros. Igualmente ha recordado que, tras ciertas iniciales vacilaciones doctrinales y jurisprudenciales, es aceptada la afirmación de que los titulares de los departamentos ministeriales tienen potestad reglamentaria y que el instrumento formal mediante el cual la ejercen es la orden ministerial (artículos 23.3, apartado segundo, y 25.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno); y también ha entendido que dicha potestad reglamentaria se ciñe al ámbito interno de la Administración, a la regulación de las relaciones especiales



de sujeción o amparadas en un título habilitante específico y, sólo si existe expresa habilitación normativa, a la relación general de supremacía. En otros términos que, a falta de habilitación, no se pueden regular situaciones jurídicas generales de los particulares mediante orden ministerial.

Esto significa que el Gobierno podrá habilitar a un Ministro para los desarrollos complementarios, pero no obviar su propia competencia natural a base de hacer dejación de ella mediante un reenvío abierto a lo que decida el Ministro.

Al no ser determinable en abstracto el punto hasta el cual el reenvío es correcto y a partir de dónde enmascara un auténtico abandono de competencias propias, para alcanzar conclusiones habrá que analizar cada caso concreto, aunque partiendo del principio de que alguna regulación inicial debe, desde luego, haberse asumido directamente por el propio Gobierno.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2005 mantiene que "Conforme es doctrina de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, advertida en la Sentencia de 30 de diciembre de 2004, la competencia reglamentaria de los Ministros, si bien comprendida asimismo en la previsión constitucional del artículo 97 de la Norma Suprema, queda restringida según el artículo 4.1.b) de la propia Ley 50/1997, a `las materias propias de su Departamento´. Y aunque esta referencia no haya de interpretarse exclusivamente referida a los aspectos internos de carácter organizativo, sino que abarca también el ámbito de su competencia material, en ningún caso puede comprender la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las Leyes, aunque sea en materias que puedan calificarse como competencias propias de su departamento.

»Ésta ha sido, por lo demás, la interpretación tradicional del ámbito respectivo de la potestad reglamentaria del Gobierno y de los Ministros y así lo ha interpretado este Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones con los matices naturales según los supuestos planteados. Valgan por todas las referencias a las Sentencias de 12 de julio de 1982, y 17 de febrero de 1998 (apelación 2.693/1990)".

Sobre la posibilidad de que una orden desarrolle directamente un ley, la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, señala que "La atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en



titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio". Cabe señalar que no existe en el presente caso remisión expresa alguna en la ley a la potestad reglamentaria de la Consejería de Agricultura y Ganadería para la regulación de la presente materia.

La potestad de autoorganización es el ámbito básico o núcleo central de la potestad reglamentaria en el que el Ministro puede desenvolverse con potestad propia, sin que ello suponga que el Ministro no deba respetar normas superiores (entre otras, los reales decretos reglamentarios), para ejercer esa competencia reglamentaria no es necesario habilitación alguna, puesto que esa competencia ya está reconocida con carácter general en los antes transcritos artículos 4.1.b) y 12.2 b) de la Ley 50/1997.

Por tanto, el Ministro tendrá potestad normativa propia y directa para, sin perjuicio de respetar lo establecido en las leyes (o equivalentes -decretos legislativos, decretos leyes-) y en los reglamentos aprobados por real decreto, organizar su propio departamento.

El proceso electoral debería haberse regulado de una forma más extensa en el Reglamento de la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León, a semejanza de lo establecido en el Decreto 41/2002, de 14 de marzo, por el que se regula el Procedimiento Electoral de las Cámaras Agrarias de Castilla y León, y no limitarse a una somera regulación dejando que la Consejería concrete los aspectos del procedimiento electoral.

La adopción de los tipos normativos, ambos de carácter reglamentario, el decreto y la orden, no es libre para el órgano administrativo, pues no se trata de tipos normativos fungibles.

Al respecto, cabe señalar que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye en exclusiva la potestad reglamentaria a la Junta de Castilla y León, de modo que la potestad reglamentaria que ostentan los Consejeros ha de considerarse como de atribución expresa o habilitación caso por caso, bien directamente por la ley, bien residualmente y por delegación en una norma reglamentaria aprobada por la Junta y, por tanto, con forma de Decreto, y ello



cuando el contenido normativo afecte al ámbito externo y no doméstico u organizativo.

Aplicando tales criterios al supuesto que ahora se plantea, debe concluirse que resulta improcedente desarrollar un precepto legal por medio de una norma reglamentaria con rango de orden de Consejería, y no por decreto de la Junta de Castilla y León (artículo 69 de la Ley 3/2001, de 3 de julio). Al contrario, resulta exigible que, si bien no todo el contenido de la regulación reglamentaria, sí al menos sus elementos fundamentales, se recojan en una norma con rango de decreto de la Junta de Castilla León, sin perjuicio de que el decreto habilite a la Consejería competente (en el presente caso la de Agricultura y Ganadería) para que complemente dicho desarrollo reglamentario por lo que se refiere al contenido de la regulación pretendida que presente un carácter más coyuntural.

En el presente caso, el proyecto de orden no se limita a complementar el desarrollo reglamentario del proceso electoral para la elección de los vocales de los Consejos Reguladores de los vinos de calidad regulado de una forma muy somera en los artículos 33 a 36 del Reglamento de la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León, sino que lo desarrolla en su totalidad, lo que no se puede efectuar por medio de una orden sino que tendría que realizarse por medio de decreto, tal y como se ha expuesto, pues es él el que debe contener el núcleo fundamental de la regulación.

Conviene asimismo recordar, tal y como se ha señalado con anterioridad, que los Consejeros pueden desarrollar, sin necesidad de habilitación, reglamentos aprobados por la Junta de Castilla y León. Sin embargo, en la práctica suele atribuirse expresamente a los Consejeros competencia para su desarrollo y aplicación. No obstante, también es preciso destacar que habrá que acudir al caso concreto en cuanto a si un decreto reglamentario se entiende que ha desarrollado suficientemente una ley o ha regulado de modo suficiente la materia que corresponde a la Junta de Castilla y León, considerando así que, si no se alcanza un mínimo razonable de regulación, no sería correcto que el Consejero competente regulase la materia, ni aun siquiera si un decreto de la Junta de Castilla y León le habilitara expresamente para ello.

Por lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que el proyecto de orden remitido a dictamen resulta contrario a derecho, por incompetencia del



órgano del que emana, ya que su contenido debería regularse por decreto de la Junta de Castilla y León.

Teniendo en cuenta la conclusión alcanzada, no se considera necesario entrar en el examen del procedimiento de elaboración y del contenido de la norma proyectada.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede, por insuficiencia de rango reglamentario del instrumento normativo elegido (una orden de la Consejería), aprobar el proyecto de orden por la que se establece el procedimiento para la elección de los vocales de los Consejos Reguladores y de los Órganos de Gestión de las Denominaciones de Calidad de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.