

En Logroño, a 12 de febrero de 2001, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Pedro de Pablo Contreras, don Joaquín Espert Pérez-Caballero y don Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente don Ignacio Granado Hijelmo, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**9/01**

Correspondiente a la consulta formulada sobre el Anteproyecto de Ley de Turismo de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Por la Consejería de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja se ha elaborado durante el año 2000 un Anteproyecto de Ley de Turismo de La Rioja cuyo texto fechado el 9 de agosto de 2000 fue sometido al trámite de información pública, habiendo recaído en el mismo alegaciones formuladas durante los meses de agosto y septiembre por instancias oficiales (Dirección General de Política Interior del Gobierno de La Rioja; Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja), educativas (Escuela de Turismo de La Rioja), sindicales (Unión Sindical Obrera -USO-), empresariales (Federación de Empresarios de La Rioja -FER-, Asociaciones Riojanas de Hoteles -ARH-, de Casas Rurales -Ascarioja-, de Campamentos de turismo: de Bares, Cafeterías y Restaurantes -*Arbacares*- y Balneario de Arnedillo), de los consumidores y usuarios (Unión de Consumidores de La Rioja) y de algún particular.

#### **Segundo**

Las alegaciones formuladas fueron ponderadas por la Dirección General de Turismo del Gobierno de La Rioja mediante un detallado informe, fechado el 13 de noviembre de 2000, en el que se aceptaron algunas, en todo o en parte, y se rechazaron otras.

Días después, concretamente el 21 de noviembre, emitió su informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos con algunas observaciones que fueron valoradas, no todas positivamente, mediante otro informe, esta vez de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, de fecha 23 de noviembre de 2000, con la conformidad del propio Consejero.

Ello da lugar al texto del Anteproyecto fechado en 28 de noviembre de 2000, sobre el que recae, en la misma fecha, la Memoria elaborada por la Secretaría General Técnica antes expresada y el documento de previsiones económicas, firmado por el Director General de Turismo.

### **Tercero**

El 28 de diciembre de 2000, se pronuncia sobre dicho texto el Consejo Económico de Social (CES) de La Rioja, cuyo dictamen es también ponderado mediante otro razonado informe, de fecha 2 de enero de 2001, firmado por los reiterados Secretario General Técnico y Director General de Turismo, donde se aceptan algunas sugerencias y rechazan otras y, a consecuencia del cual, en suma, se elabora el Anteproyecto de Ley de Turismo de La Rioja, fechado también en 2 de enero de 2001.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Mediante escrito de fecha 2 de enero de 2001, registrado de entrada en la misma fecha, el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente remite a este Consejo el expediente relativo al Anteproyecto de Ley de Turismo de La Rioja (redacción de 2 de enero de 2001), solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

### **Segundo**

Por escrito de 4 de enero de 2001, registrado de salida el 8 siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

### **Tercero**

Asumida la ponencia por el Consejero antes indicado e integrado el expediente, a petición del mismo, con los borradores elaborados a lo largo de su tramitación, la expresada ponencia quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo sobre Anteproyectos de Ley**

A) Nuestra Ley reguladora<sup>3</sup>/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada a la misma por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública, establece en su artículo 97.3 que: *“el dictamen del Consejo Consultivo será preceptivo cuando esta Ley así lo establezca”*; y en su artículo 98.1 a) establece, respecto a los Proyectos de Ley, que: *“El Consejo Consultivo dictaminará sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de La Rioja de todos los Proyectos de Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno”*.

En ese sentido, el artículo 8.1 de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio (RCC), aclara que *“los dictámenes del Consejo Consultivo serán preceptivos en los casos expresamente previstos por el ordenamiento jurídico”* y, en su artículo 8.2 a), precisa, además, que: *“de conformidad con lo establecido en el artículo 98-1 de la Ley reguladora, el Consejo Consultivo emitirá dictamen, cuando medie iniciativa del Consejo de Gobierno, sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de los Proyectos de Ley que deban ser sometidos a debate y aprobación parlamentaria, con carácter previo a la remisión de los mismos a la Diputación General”*.

Este Consejo declaró en Dictámenes 1/1996 y 5/1997 que dichas competencias consultivas son exclusivas o privativas del Consejo Consultivo de La Rioja ya que sólo aparecen previstas en nuestra normativa reguladora (Ley y Reglamento) y *“no en la Constitución, Estatuto de Autonomía, ni en ninguna otra Ley de alcance general que de una u otra manera resulte aplicable en esta Comunidad Autónoma”*.

Por otro lado, en nuestro citado Dictamen 5/1997, establecimos la doctrina de que, si bien el precepto transcrito de nuestra Ley reguladora parece imponer como *preceptivos* los dictámenes sobre Anteproyectos de Ley al incluir la expresión imperativa “*dictaminará*”, esa preceptividad requería siempre, como indica el propio precepto, la iniciativa del Gobierno o de la Mesa del Parlamento de la Rioja, circunstancia que, aunque indirectamente, podemos estimar, en obsequio antiformalista a la economía procedimental, que se ha cumplido suficientemente en el presente caso ya que el dictamen es recabado por el Excmo Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente como miembro del Gobierno y en concepto de trámite previo a la elevación del mismo al Gobierno de La Rioja, si bien ha de entenderse en lo sucesivo que este tipo de consultas deben ser formuladas por el Gobierno, normalmente a través de su Presidente, tal y como hemos declarado en nuestro Dictamen 55/2000.

**B)** En el presente caso se nos remite un Anteproyecto de Ley por lo que el ámbito de nuestra intervención viene determinada por lo que señalábamos en nuestros Dictámenes 6/1996 y 5/1997, luego reiteradamente confirmados, es decir, que tratándose de dictámenes que tengan por objeto Proyectos de Ley del Gobierno todavía no remitidos al Parlamento, “*cobra toda su dimensión y sentido tanto nuestra función consultiva como también la asesora ‘en todos los aspectos de la actividad de la Administración, no sólo en el de legalidad’ a la que se refiere la Exposición de Motivos de nuestra Ley reguladora y dentro de la que caben consideraciones de oportunidad e, incluso, las de técnica legislativa en sentido estricto, entre las que, evidentemente, no se encuentran las relativas al contenido político del Proyecto ni tampoco las de carácter simplemente terminológico o gramatical*”.

## **Segundo**

### **Naturaleza y ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de turismo**

#### **1. El turismo como competencia autonómica.-**

El turismo, como actividad administrativa, ha sido decididamente *regionalizada* por el bloque de la constitucionalidad, aunque, como luego veremos, esta actividad, de tanta importancia económica en España, no ha sido completamente *desestatalizada*.

En efecto, el artículo 148.1.18 de la Constitución (CE) establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”, mientras que el artículo 149 CE no contiene reserva competencial alguna en favor del Estado en materia de turismo, lo que significa que el turismo -que, como es sabido, constituía una competencia estatal durante el régimen preconstitucional- es ahora una competencia ofrecida por los artículos 148 y 149 CE a las Comunidades Autónomas que, en virtud del *principio dispositivo*, pueden asumirla en sus respectivos Estatutos.

Pues bien, con base en las expresadas previsiones constitucionales, los Estatutos de Autonomía han asumido con carácter general competencias exclusivas en materia de turismo, si bien podemos dividirlos, a estos efectos, en tres grandes grupos:

A) Por un lado, están las Comunidades Autónomas de Cataluña (art. 9,12 ECat.); País Vasco (art.10.36 EPV), Comunidad Valenciana (art. 31.12 EVal.), Asturias (art. 10.1.22 EAs.), Cantabria (art. 24.20 ECant.), Canarias (art. 30,21 ECan) y Baleares (art. 10.11 EBal.), cuyos Estatutos, con un tenor literal semejante, establecen que la Comunidad autónoma “*tiene competencia exclusiva en las siguientes materias... turismo*” .

B) Otras Comunidades, por el contrario, circunscriben la competencia a la “*promoción y ordenación del turismo*”, siguiendo la literalidad constitucional, aunque sin aludir al límite objetivo territorial que la Constitución consagra. Así, los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Andalucía (art. 13.17 EAnd.) y Navarra (art 44,13 LORAFNA) se limitan a disponer que dichas Comunidades tienen competencia exclusiva en materia “*de promoción y ordenación del turismo*”.

C) Por último, el resto de Estatutos de Autonomía circunscriben el ejercicio de la competencia de ordenación y promoción en materia turística al ámbito territorial de la respectiva Comunidad, utilizando términos idénticos a los contenidos en el artículo 148.1.18 del texto constitucional. Tal es el caso de los Estatutos gallego (art. 27.21 EGal.), murciano (art. 10.1. 16 EMur., que añade el “*fomento*”), aragonés (art. 35.1.37 EArag.), castellano-manchego, art. 31.1.18 ECast-Mn), extremeño (art. 7,1.17 EExt.); madrileño ( art. 26.1.21 EMad.) y castellano-leonés (art.. 32.1.15 ECast-Ln).

Las citas de los artículos de los Estatutos las efectuamos con arreglo a la redacción que los mismos tienen en la actualidad pues, en sus primeras versiones casi todas las Comunidades se ubicaban en el grupo de redacción C), mientras que, tras las reformas estatutarias de 1999, varias Uniprovinciales han pasado al grupo de redacción A), demostrando una mayor querencia por el, lacónico pero onmicomprensivo, término “*turismo*” que por las fórmulas, más ampulosas pero potencialmente restrictivas, “*ordenación*” y “*promoción*” que, a semejanza de la Constitución, lucen en otros Estatutos.

A juicio de este Consejo Consultivo semejante cautela no tiene un claro fundamento jurídico. En efecto, estimamos que no puede sostenerse que la competencia turística de las Comunidades que la circunscriben a la “*promoción*” y “*ordenación*” del turismo en su propio ámbito territorial resulte más limitada que las que no han incluido en sus Estatutos tales precisiones:

- Ello es así, por de pronto, debido a que esas precisiones, se recojan o no en los Estatutos, derivan del art. 148.1.18 CE que, indudablemente, delimita la competencia

autonómica en la materia en cuanto que acota el ámbito competencial asumible estatutariamente por las Comunidades Autónomas.

-En segundo lugar, porque las expresiones “*promoción*” y “*ordenación*” son extraordinariamente amplias. “*Promoción*” - como ha señalado la doctrina en otros campos, ya que es una expresión frecuentemente empleada en la CE- no se ciñe sólo a las acciones de fomento, sino que implica un mandato o directriz constitucional de intervención en sentido activo dirigida hacia los poderes públicos (STC 15/89), de suerte que engloba, no sólo acciones de estricto fomento, como las subvenciones, sino también, eventualmente, de servicio público o prestaciones y de policía o intervención y control administrativos. En cuanto a la “*ordenación*”, implica una habilitación genérica, tanto para la normación de rango legislativo o reglamentario, como para el ejercicio de otras potestades jurídico-públicas, tales como la coordinación y la planificación.

- Finalmente, ceñir la competencia turística al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de que se trate es una necesidad implícita en toda el sistema de distribución competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, por más que, como enseguida diremos, nuestro Estado autonómico es social y actúa en el marco de la economía de mercado por lo que no puede ser interpretado como una serie de compartimentos territorialmente estancos, de suerte que siempre es posible una cierta eficacia extraterritorial de las actuaciones autonómicas (STC 244/99).

Por consiguiente, es criterio de este Consejo que no existe en la actualidad, en materia turística y desde el punto de vista jurídico, diferencia competencial apreciable entre las distintas Comunidades Autónomas, de suerte que todas han asumido, con carácter general y homogéneo, la competencia exclusiva en materia de turismo.

Así lo ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional en Sentencia 125/1984, 20 de diciembre, cuando, en su Fundamento Jurídico Primero, señala que “*el artículo 149 de la Constitución no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado sobre el turismo*”. La misma doctrina vuelve a mantener en Sentencias posteriores y, concretamente, en la Sentencia 75/89, 21 de abril, añadiendo que tampoco puede entrar aquí en juego en favor del Estado la *cláusula de reserva residual* del artículo 149.3 de la Constitución, toda vez que el turismo ha sido asumido con carácter general como competencia exclusiva por todas las Comunidades Autónomas.

## **2. Competencias estatales en materia turística.-**

Ahora bien, como antes apuntábamos, esto no significa que la materia turística haya sido completamente “*desestatalizada*” de suerte que el Estado no conserve ninguna

posibilidad de intervenir en la misma ya que ello es posible merced al amparo que le ofrecen otros títulos competenciales.

Por de pronto, la STC 75/89 matiza que la CE no contiene ninguna reserva competencial a favor del Estado en lo que se refiere al *turismo interior*, o sea, al turismo dentro de la Comunidad Autónoma, es decir, al que tiene lugar sin exceder los límites territoriales de la Comunidad Autónoma respectiva. Esto, desde luego, no significa que los actos que la Comunidad Autónoma adopte en este ámbito no puedan tener, en ciertos casos, eficacia extraterritorial (STC 37/81), pero implica un apoderamiento al Estado sobre el *turismo exterior*, por más que esta competencia estatal no deba interpretarse de forma inmoderada, es decir, en el sentido de impedir cualquier acción autonómica de promoción turística exterior (STC 242/99).

Por otra parte, el Estado cuenta con diversos títulos competenciales que, eventualmente, pueden incidir en materia turística (STC 242/99), como son, entre otros, el comercio exterior (STC 125/84), las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), normativa básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23), el Derecho privado civil o mercantil (art. 149.16 CE, como ya reconocimos en nuestro Dictamen 9/1997), el patrimonio cultural (art. 149.1.28), los títulos profesionales (art. 149.1.30 CE y STC 122/89), las bases de la economía (art. 149.1.13 CE y SSTC 152/88 y 75/89) o la investigación científica y técnica en lo relativo a planes de I+D turísticos (STC 242/99).

Sin embargo, ninguna de estas competencias estatales puede ser interpretada extensivamente para incluir en ellas cualquier medida que tenga alguna incidencia sobre el sector turístico, pues ello supondría alterar de forma sustancial el sistema de distribución competencial diseñado por el bloque de la constitucionalidad, vaciando de contenido la competencia exclusiva que corresponde a las Comunidades Autónomas (STC 88/87). Así sucede, por ejemplo, con los títulos profesionales turísticos que son regulables por las Comunidades Autónomas, no en cuanto que tales títulos, sino en cuanto que licencias administrativas subsiguientes a la comprobación de ciertas aptitudes para su desempeño (STC 122/89). Por lo mismo podemos afirmar que el Estado carece de toda competencia para dictar legislación básica en materia turística (Dictamen 133/1997, de 29 de julio, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana).

En esa línea interpretativa, el Tribunal Constitucional ha coonestado el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas en casos de títulos competenciales concurrentes, como sucede en algunas modalidades de turismo exterior, así como en casos de eficacia extraterritorial de actos administrativos y normas autonómicas o de subvenciones al turismo, postulando la “*necesidad de establecer mecanismos de cooperación y colaboración entre el*

*Estado y las Comunidades Autónomas”* (STC 175/95), mediante convenios u otro tipo de instrumentos (STC 242/99).

Así pues, en principio, nada hay que objetar al Anteproyecto en punto a la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia que constituye su objeto.

### **3. Otras instancias competentes en la materia.-**

El Estado central y las Comunidades Autónomas no son las únicas instancias con potenciales competencias en materia turística ya que hay que considerar las competencias internacionales, comunitario-europeas y también las locales al respecto.

#### **A) Competencias internacionales sobre turismo.-**

El turismo es un fenómeno de masas mundial y, en consecuencia, existen principios y criterios de Derecho Internacional Público en materia turística, algunos de los cuales son aludidos expresamente en el Anteproyecto que examinamos, como el Código Ético Mundial para el Turismo, aprobado por la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo (OMT) el 1 de octubre de 1999 a que se refiere -con cita imprecisa- el art. 7 i) del Anteproyecto, si bien parece excesivo imponerlo con el carácter de obligación a los proveedores de servicios turísticos cuando se trata de una mera Declaración deontológica de dicha Organización Internacional, sin perjuicio del alto valor inspirador e interpretativo que debe reconocérsele incluso en el marco del art. 10.2 de la Constitución.

#### **B) Competencias turísticas de la Unión Europea.-**

El Anteproyecto alude en su Exposición de Motivos a la normativa comunitaria pero ningún rastro de la misma se aprecia luego en su articulado, excepción hecha de la genérica alusión que el art. 31 efectúa a la normativa europea en materia de fomento del turismo.

El interés comunitario por el turismo arranca de la reunión informal de Ministros de Turismo celebrada en Milán el 29 de septiembre de 1990 y de la Resolución de 15 de julio de 1991 del Parlamento Europeo instando la necesidad de instaurar una política turística comunitaria. Siguiendo estas directrices, el turismo fue introducido el 7 de febrero de 1992, a consecuencia de la cumbre europea de Maastrich, en el Tratado Constitutivo de la U.E, en cuyo texto consolidado, vigente desde 1995, figura como art. 3.1.u) que incluye ahora al turismo en la lista de competencias finalistas de la U.E.

No puede extrañar, pues, que el Derecho Comunitario europeo en materia turística sea todavía escaso, por más que una nueva Resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 1994, siguiendo recomendaciones del Comité Económico y Social, haya propiciado la

inclusión del turismo como uno de los 17 grandes ámbitos de actuación de la U.E. previstos en el Libro Blanco de la Comisión sobre horizontes de crecimiento, competitividad y empleo en la U.E. para el s. XXI.

Pese a su modernidad y escasez, el Derecho Comunitario Europeo en materia turística contiene principios y criterios de coordinación que deben tenerse en cuenta (cfr., por ejemplo, los que se desprenden, entre otras, de las siguientes disposiciones: Decisión de 22 de diciembre de 1986, del Consejo, sobre consulta y coordinación en materia turística; Decisión 421/1992, sobre Plan de Acciones Comunes a favor del turismo; Directiva 314/1990, de 13 de junio, del Consejo, sobre viajes combinados; el Reglamento 295/1991, de 4 de febrero, del Consejo, sobre denegación de embarque; Directiva 97/1994, del Parlamento y el Consejo Europeos, sobre multipropiedad; Recomendaciones 665 y 666/1986, de 22 de diciembre, del Consejo, respectivamente, sobre información hotelera normalizada y prevención hotelera contra incendios; o la Directiva 57/1995, de 23 de noviembre, del Consejo, sobre estadística de turismo).

Algunas de estas normas y otras concomitantes (por ejemplo, en materia de formación profesional y libre circulación de personas) han comenzado a ser transpuestas por el Estado u otras Comunidades Autónomas al Derecho interno español y la Comunidad Autónoma de La Rioja deberá hacer lo propio a medida que vaya evolucionando la normativa comunitario-europea. Es cierto que esa labor más que de rango legal deberá ser frecuentemente reglamentaria, pero se estima aconsejable, en línea con lo aconsejado por el Dictamen 189/197, de 29 de julio, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, una previsión al respecto, aunque fuera genérica, en el articulado del Anteproyecto.

### **C) Competencias turísticas de la Administración local.-**

Más importancia inmediata tiene la escasa atención que el Anteproyecto dedica a las competencias locales. La garantía de la autonomía de las Entidades Locales para la gestión de sus respectivos intereses viene consagrada en el artículo 137 CE y se reitera en el artículo 140 CE.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha declarado en Sentencia 40/1998, F.J. 39, que *“la autonomía local prevista en los arts 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta básicamente en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supra locales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad*

*local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 32/1981, F.J. 4º). A esta misma concepción responde el artículo 2,1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, según el cual ‘para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas... deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos’ . Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de ‘intereses naturales de los entes locales’ (STC 32/1981), sino que, ‘más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional’ (STC 170/1989, F.J. 9º), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988; 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la imagen común comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace (STC 32/1981, F.J. 3º)” .*

Por otro lado, el artículo 1 de la Ley 7/1985, 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que los Municipios gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; y su artículo 25 atribuye a los Municipios, en los términos de la legislación estatal y autonómica, competencias sobre diferentes materias, entre las que cabe mencionar las que se refieren al patrimonio histórico artístico, medio ambiente, defensa de los consumidores y usuarios, salubridad pública, transportes de viajeros, actividades culturales y deportivas, ocupación de tiempo libre, etc., todas las cuales inciden sobre la materia regulada en el Anteproyecto que se dictamina. Junto a ellas, específicamente, corresponden al Municipio competencias sobre turismo (íbid. letra m)).

Así pues, la competencia local en materia turística afirmada por el art. 25.2 m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, aunque es de configuración legal, en cuanto que debe su contenido se determinará por la legislación estatal y autonómica, forma parte del conjunto competencial asegurado a los entes locales mediante la técnica de la garantía institucional (STC 32/1981), por lo que es indudable que las Entidades Locales están facultadas para intervenir, a su nivel, en materia turística y que dicha competencia no debe olvidarse al dictar la legislación autonómica correspondiente en esta materia.

Puede, en conclusión, aceptarse la doctrina mantenida en el Dictamen 77/1999, 1 de junio, del Consejo Consultivo de Andalucía, en el sentido de que, al confluir sobre la materia competencial en que el turismo interior consiste, competencias autonómicas y locales, y correspondiendo a la Comunidad Autónoma la coordinación de todas ellas en virtud de la competencia exclusiva que estatutariamente ostenta al respecto, debe subrayarse que esta labor de coordinación-que no de subordinación-, entre las diferentes Entidades local y de ellas con las restantes Administraciones actuantes y, en particular, con la Administración autonómica, ha de llevarse a cabo con respecto a los ámbitos de competencia respectivos, pero sin afectar en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales (artículo 10 de la ley 7/1985).

El Anteproyecto que nos ocupa sólo alude a este aspecto en los arts. 4.2 y 5 al señalar la coordinación inter-administrativa en materia de turismo, en concreto, entre la Administración autonómica y las Administraciones locales, como uno de los objetivos de la actuación autonómica en esta materia. Se mueve, así en la misma línea escasamente municipalista de las Leyes de Turismo de otras Comunidades Autónomas, olvidando que la legislación sectorial debe habilitar a las entidades locales los ámbitos que precisan para el ejercicio de las competencias que la Constitución garantiza institucionalmente a las entidades que componen la Administración Local.

Quizá hubiera podido evitarse esta insuficiencia normativa -que aún puede corregirse- si el Anteproyecto se hubiera sometido a informe de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de La Rioja y de la Federación de Municipios de La Rioja.

#### **4. Naturaleza de la competencia turística.-**

El turismo es, como se reconoce reiteradamente en el expediente tramitado para la elaboración del Anteproyecto, un concepto necesariamente genérico e impreciso que, por ello mismo, colinda inmediatamente con otros títulos competenciales de diversas instancias que concurren en el sistema de distribución competencial que el vigente ordenamiento jurídico diseña a modo de círculos concéntricos donde carece de sentido afirmar una rigurosa exclusividad en favor de alguno de ellos.

Por tanto, como también señala el Dictamen 17/1999, de 2 marzo, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el turismo es, desde luego, una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre el que éstas pueden ejercer con plenitud sus potestades de legislación, desarrollo normativo y ejecución, pero esa plenitud competencial ha de entenderse sin perjuicio del ejercicio por otras instancias (especialmente el Estado, la Unión Europea y las Entidades locales) de sus competencias en la materia, lo que se traduce en una necesaria coordinación y colaboración entre todas ellas para el adecuado ejercicio de sus respectivas competencias en materia turística.

## **5. Ámbito de cobertura del título competencial sobre el turismo.-**

Por lo que hace a La Rioja, el artículo 8.1.9 del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada al mismo por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (EAR'99), dispone que la Comunidad Autónoma tiene *competencia exclusiva* en materia de “*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”, habiéndose recibido el traspaso de los correspondientes medios personales y materiales para su ejercicio mediante Real Decreto 2772/1983, de 1 de septiembre.

Esta competencia ha sido pacíficamente ejercitada con anterioridad por la Comunidad Autónoma de La Rioja en su vertiente legislativa mediante la aprobación de la Ley 5/1990, de 29 de junio, de Inspección, Infracciones y Sanciones en materia turística, que ahora se deroga expresamente, así como a través de varias disposiciones de carácter reglamentario que, aprobadas por Decreto u Orden, se citan en la Memoria y que versan sobre distintos aspectos de la actividad turística en la Rioja (hoteles (D. 8/89), naturismo (D.41/93), posadas (D.11/94), asociaciones (D.9/95), registros (D. 57/96), reclamaciones (D. 22/97), profesión de guía turístico (D. 27/97), agencias de viajes (D.35/97), régimen de precios comunicados (D. 22/99), alojamiento en casas rurales (D. 26/00), etc), por más que sólo el Decreto 11/94, sobre alojamiento turístico en posadas, sea objeto de derogación expresa en el Anteproyecto que nos ocupa.

Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse también sobre el carácter exclusivo de esta competencia en el Dictamen 9/97, sobre el Reglamento de Agencias de Viaje de La Rioja.

Esto dicho, el Anteproyecto que nos ocupa resulta amparado “*in genere*” por la competencia exclusiva de La Rioja en materia de turismo, lo que no significa que alguna de sus disposiciones no resulten amparadas también por algún otro título competencial, como el de potestad de auto-organización (art. 26.1 EAR'99) que, indudablemente, se ejercita al regular el Consejo de Turismo (art. 3 del Anteproyecto); el de defensa de los consumidores y usuarios (art. 9. 3 EAR'99), que ampara lo previsto en el art. 54 del Anteproyecto sobre la Junta Arbitral de Consumo; y los títulos relativos a la potestad de sanción (art. 31.1 c) EAR'99), las especialidades del procedimiento administrativo (art. 8.1.2 EAR'99) y del régimen jurídico administrativo de la competencia asumida (art. 31.5 EAR'99), que amparan, junto con el específicamente turístico, todo lo relativo a infracciones, sanciones y procedimiento sancionador.

Ahora bien, en coherencia con la doctrina general que venimos exponiendo, la exclusividad de la competencia turística o la presencia de otros títulos autonómicos concomitantes no significa que la cobertura de los mismos alcance a cualquier regulación posible que afecte al fenómeno del turismo en todas sus posibles manifestaciones, pues ello queda impedido por el necesario respeto de las competencias exclusivas del Estado, entre las que han de incluirse las que aquél ostenta para establecer la legislación civil (art. 149.1.8 CE.) y mercantil (art. 149.1.6 CE.), esto es, para regular las relaciones las empresas turísticas con los particulares que con ellas contraten, como advertíamos en el citado Dictamen 9/97, así como las que el propio Estado central u otras instancias ostenten en virtud de diversos títulos competenciales.

En el expediente de elaboración del Anteproyecto sólo se ha suscitado la duda sobre el posible desamparo competencial del art. 6.2 b) donde se establece la obligación que el turista tiene de *“pagar el precio de los servicios utilizados en el momento de la presentación de la factura o en el plazo pactado, sin que el hecho de presentar una reclamación o queja sea fundamento para eximirle del pago”*.

Estimamos que este precepto, tal y como está redactado, no resulta amparado por título competencial alguno e incide en la competencia estatal en materia de Derecho Privado (art. 149.18 CE) al pretender regular la forma, el tiempo y la causa de exención en el pago o cumplimiento de las obligaciones contractuales, materias todas ellas objeto de regulación en el Código Civil.

Así lo advirtió ya el informe de los Servicios Jurídicos en base al criterio mantenido por este Consejo en nuestro antes citado Dictamen 9/97. Discrepamos, pues, del criterio negativo que mantiene en este punto la Administración actuante cuando, en el informe valorativo del de los Servicios Jurídicos fechado el 23 de noviembre de 2000, se afirma que lo previsto en el Anteproyecto *“no afecta en absoluto a las relaciones jurídico privadas sino que simplemente delimita el alcance o defectos de la reclamación pues el sentido es que el hecho de presentar una reclamación en nada afecta a la obligación de pago derivada de la relación jurídico privada entre el proveedor del servicio y el usuario, ámbito competencia al respecto al cual no se dispone, efectivamente, de título alguno”*.

La Administración actuante cita en apoyo de esta idea lo dispuesto en el artículo 1.3 del Decreto 22/1997, 4 de abril, sobre reclamaciones de los clientes en los establecimientos de empresas turísticas, a cuyo tenor, *“cuando se trate de una reclamación sobre precios, sólo podrá exigir el cliente la hoja de reclamación previo pago de la factura”* y que en el mismo sentido se expresa el artículo 4.1 del Decreto 2199/1976, 10 de agosto, sobre reclamaciones de clientes en establecimientos de empresas turísticas. Añade que esta precisión se introdujo como consecuencia de las alegaciones de varias asociaciones turísticas por lo que se estima conveniente mantenerlo, de ser ello posible.

Que el título competencial turístico ampara la regulación de las quejas de los turistas a través de hojas de reclamación u otros sistemas, parece evidente y también que el régimen de estas quejas puede y debe independizarlas de los problemas jurídico-privados de fondo, pero lo que no parece aceptable jurídicamente es que, al socaire de regular las quejas, se incida en el ámbito contractual privado.

Por eso, entendemos que sólo podría aceptarse una redacción en la que mediante la inclusión de una cláusula “sin perjuicio” u otra cautelar semejante resulte claro que la presentación de la reclamación o queja administrativa se entiende sin perjuicio del pago o cumplimiento de las obligaciones que a las partes incumban con arreglo al Derecho Privado.

### **Tercero**

#### **Sobre el rango de Ley de la disposición general que se proyecta**

El Anteproyecto de disposición general que ahora nos ocupa es un verdadero Anteproyecto de Ley, lo que nos exige preguntarnos sobre si ese es el rango normativo que resulta más adecuado. La respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa.

#### **1.- Reserva de Ley en materia sancionadora.-**

En primer lugar, la regulación de toda esta materia es un campo ofrecido a la libertad de conformación del legislador debido a que, como hemos reiterado en otros dictámenes (cfr. Dictamen 55/2000), no existe en nuestro Derecho una *reserva de reglamento* para la regulación de ciertas materias sino que, si existe competencia normativa para regularlas, lo que sucede cuando se ampara en una competencia exclusiva, siempre puede intervenir el Parlamento aprobando una Ley al respecto.

Por otro lado, la opción por una regulación con rango legal se toma en base a la existencia de una clara reserva constitucional de Ley en el art. 25.1 CE para todo lo relativo a la tipificación de infracciones y sanciones pues, según ha interpretado el Tribunal Constitucional (SSTC 8 y 18/81, 29/89, 83/90, 305/93 y 53/94, entre otras), el art. 25.1 CE, en el aspecto penal, constitucionaliza el *principio de legalidad* de manera tal que prohíbe que la punibilidad de una acción u omisión esté basada en norma distinta o de rango inferior a la legislativa (STC 8/81) y, habida cuenta de que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (STC 18/81), es claro, en consecuencia, que la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el artículo 25.1 CE el límite consistente en el principio de legalidad que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, “*como consecuencia del carácter*

*excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan”* (íbid., F.J. 5).

A dicha reserva legal en materia sancionadora obedecía precisamente la Ley riojana 5/1990, de 29 de junio, de Inspección, Infracciones y Sanciones en materia turística, que ahora se trata de derogar (cfr. Disposición Derogatoria Única del Anteproyecto) y a la misma reserva obedece y afecta todo el Título V del Anteproyecto relativo a *Inspección y régimen sancionador*.

## **2.- Reserva de Ley en materia de ordenación turística.-**

Junto al régimen sancionador, el Anteproyecto acomete en su Título III la *“Ordenación de la oferta turística”*, pero previamente destina sus Títulos I y II, respectivamente, a unas Disposiciones Generales y a unos “Derechos y Deberes” que, sin duda, conforman un conjunto normativo de verdadera *“ordenación”* del turismo en La Rioja, cuyo punto neurálgico estriba en la sujeción a autorización administrativa de las actividades turísticas contempladas por el Anteproyecto.

La inercia del Derecho estatal de los años 60 del pasado siglo, del que trae causa todo el Derecho turístico vigente en el Estado y las Comunidades Autónomas, es tal que gira en el tráfico con normalidad la idea de que toda actividad de interés público, especialmente si tiene un especial relieve económico, puede y debe ser objeto de intervención administrativa mediante los instrumentos policiales de la normación, la tipificación de infracciones, la autorización previa de la actividad para comprobar si se ajusta al interés público subyacente, así como la inspección y, eventualmente, la sanción posterior de la misma si incurre en cualquier infracción de la normativa vigente. Esta idea resulta especialmente arraigada en el sector turístico debido a la circunstancia de ser España una primera potencia mundial en esta materia y constituir las transferencias por turismo una fuente principal en el saneamiento de nuestra balanza de pagos.

Sin embargo, nuestra Constitución obliga a revisar en parte estas ideas. Por un lado, es cierto que, si bien el turismo sólo es contemplado en el art. 148.1.18 CE a efectos de su ofrecimiento competencial a las Comunidades Autónomas, no se recoge lacónicamente el enunciado de la materia, sino que se la acompaña con los sustantivos *“ordenación”* y *“promoción”* que, sobre todo éste último, implican una lectura positiva del fenómeno y un acicate directo a su desarrollo mediante el ejercicio de sus competencias turísticas por los poderes públicos correspondientes.

No podía ser de otra forma, ya que el art. 53.3 CE requiere que el reconocimiento, respeto y protección de los principios rectores de la política económica y social, informe, no sólo práctica judicial y la actuación en general de los poderes públicos sino -por lo que ahora

más nos interesa- esa actuación de los poderes públicos que consiste precisamente en elaborar la legislación positiva a la que también se refiere expresamente el precepto.

El turismo no aparece, “*expressis verbis*” entre los derechos reconocidos en el Capítulo constitucional relativo a los citados principios rectores de la política económica y social, pero se deduce claramente de muchos de los “*derechos sociales*” reconocidos en dicho Capítulo, como son los de progreso socio-económico (art. 40.1), vacaciones periódicas retribuidas (art. 40.2), adecuada utilización del ocio (art. 43.3), acceso a la cultura (art. 44.1), disfrute de un medio ambiente adecuado (art. 45.1), calidad de vida (art. 45.2), promoción del patrimonio histórico-artístico y cultural (art. 46), servicios sociales de ocio (art. 50), etc.

Todo ello implica que el turismo, si bien no puede encuadrarse como uno de los derechos sociales reconocidos en nuestra Constitución, en mismo resultan implicados otros derechos de mayor calado como la libre circulación (art. 19.1 CE), la educación (art. 27 CE) o la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art.38 CE), por lo que parece precisa una norma con rango de Ley para regular la materia turística aunque sólo fuere por virtud de la reserva legal que el art. 53.1 impone para toda regulación que afecte a los derechos fundamentales.

Conviene insistir en esta última idea especialmente con respecto a la *libertad de empresa turística* ya que, en contra de la opinión que por inercia histórica existe en este sector, hay que entender que la autorización administrativa exigida para su ejercicio no puede aceptarse jurídicamente a no ser que venga habilitada por medio de una norma con rango formal de ley, es decir, no mediante un simple reglamento.

En efecto, conforme al principio de legalidad, la Administración pública precisa de un respaldo normativo específico para poder actuar una cualquiera de las técnicas de limitación de derechos y, en cuanto se trata de restricciones a una libertad como la de empresa, ese respaldo normativo que apodera a la Administración ha de cubrirse, en último extremo con una ley formal, según la doctrina de las materias reservadas a la ley que se recoge en el art. 53.1 CE.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 83/84 es bastante explícita a este respecto cuando dice que: “*el principio general que la Constitución (art. 1.1) consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíbe, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal*”.

Por ello, es preciso que la Ley autonómica riojana, dando cumplimiento a las exigencias que derivan del régimen de libertades establecido en el vigente texto constitucional, contemple, como lo hace el Anteproyecto que nos ocupa, la previsión de

autorización previa para el ejercicio de la actividad empresarial turística, esto es, que habilite a la Administración para actuar en esta materia ejerciendo la potestad autorizatoria puesto que, sin una Ley sobre turismo que así lo permita, la Comunidad Autónoma no podría exigir la correspondiente autorización administrativa para el ejercicio de la actividad empresarial turística con base meramente en normas reglamentarias, estatales o autonómicas, que no pueden ser consideradas, de modo alguno, base legal suficiente para la exigencia de este requisito previo.

Por tanto, la exigencia de rango legal para dar cobertura a los Títulos I, II y III del Anteproyecto es una clara exigencia constitucional.

### **3. La reserva de Ley y las potestades de planificación y promoción turísticas.-**

Finalmente, el Anteproyecto, dedica todo su Título IV a la Planificación y Promoción en materia turística, materias ambas en las que no parece existir una tan evidente reserva de ley ya que no se trata, por definición, de limitar u ordenar policialmente el sector mediante intervenciones administrativas de control o inspección -como hemos visto en la ordenación y la sanción-, sino de fomentar, planificar y promover el turismo mediante una serie de acciones no especificadas concretamente en la Ley pero que ésta remite a los Planes turísticos que se elaboren y en los que - según declara expresamente en el expediente la Administración- reside el valor principal y la intencionalidad última del Anteproyecto de Ley que nos ocupa. Tampoco parece existir en esta materia ni siquiera una simple congelación del rango por normación anterior de la misma en una Ley.

Ahora bien, esto dicho, ha de reconocerse que los *Planes turísticos* pueden exigir una coordinación inter-administrativa y conllevar ciertas limitaciones posteriores, no sólo en cuanto al ejercicio de competencias públicas, sino también en cuanto a la actuación de las empresas y los operadores particulares en general del sector turístico, por lo que no está en absoluto desencaminado el dotar también de rango legal a las previsiones que el Anteproyecto hace sobre la necesaria planificación y promoción turística.

También hay que reconocer que la existencia de una Ley reguladora tiene la ventaja de que se evita la posterior aparición de los denominados "*reglamentos independientes*", es decir, los que parecen desvinculados de una Ley que deban ejecutar o cuya vinculación a una Ley es tan genérica y lejana que difícilmente puede afirmarse que la desarrollan o ejecutan. Este tipo de reglamentos, por otra parte, ha sido muy frecuente en materia turística. El esfuerzo por enlazar la actividad reglamentaria en esta materia con una ley que le preste cobertura se aprecia en la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto cuya vocación es convertirse en la norma de cabecera del grupo normativo turístico en La Rioja.

#### **4.- Sobre la técnica de la remisión al desarrollo reglamentario.-**

Al tratar lo relativo al rango de la disposición cuyo Anteproyecto examinamos no puede olvidarse un problema puesto de manifiesto por alguna de las alegaciones e informes recaídos en el expediente tramitado para su elaboración en el sentido del generoso empleo que a lo largo del articulado se hace de la técnica de la remisión a una reglamentación ulterior de materias que sólo en sus líneas generales resultan esbozadas en el Anteproyecto.

Estas remisiones al reglamento se contienen en los arts. 3.2(régimen del Consejo de Turismo), 7,1(régimen de reclamaciones y quejas), 7.a), h) (reglamentos de régimen interior), 7.c) (clasificaciones hoteleras), 7 f) (obligación de facilitar información), 7 i) (normativa de proveedores), 8 (actividades sujetas a autorización), 10 (registros), 13.1 a) y 13.2 (clasificación de hoteles), 15.2 (id. de *campings*.), 19.2 (id. de restaurantes), 20.2 (Red de Oficinas de Turismo), 23 (profesiones turísticas), 25 y 26.1 (planes turísticos), 27 (directrices sobre imagen), 39.2 (premios), 30.1 (estrategias), 39 d), f), g) e i) (infracciones) y Disposición Final (habilitación general al Gobierno).

Son, pues, muchas las remisiones que en el articulado se hacen al desarrollo reglamentario, sin incluir, en la mayoría de los supuestos, ningún parámetro o directriz a los que deban atenerse las normas reglamentarias de desarrollo. Con estas remisiones en blanco, se deja a esas futuras disposiciones total libertad en cuanto a la forma, medida y alcance en que quede configurado el régimen legal. Ello implica, además, la imposibilidad de aplicar, “*per se*”, directamente, una buena parte del régimen que se pretende establecer a través de la Ley, en cuanto que, por su insuficiencia, depende en gran medida ulterior desarrollo reglamentario.

Ciertamente, la Ley no tiene por qué agotar la regulación de la materia, pudiendo ser normas de inferior rango las que colaboren en su complemento. Ahora bien, lo que no resulta adecuado es que la Ley, de una forma indiscriminada haga dejación de la función que le incumbe en cuanto a la fijación de las pautas esenciales a las que deba sujetarse su desarrollo, abandonando a la libre determinación del reglamento, sin límites precisos, la regulación de todo lo no tratado en ella. Esta Ley se convierte en muchos de sus preceptos de singular relevancia, en una mera cobertura formal, que depende enteramente para su aplicación de lo que establezcan esas disposiciones reglamentarias posteriores.

Por consiguiente, es opinión de este Consejo Consultivo que debe profundizarse más en el Anteproyecto de Ley en la regulación de aquellos aspectos cuya configuración resulta relevante para dotarlo del contenido y sentido que le son propios, limitando las continuas remisiones a normas reglamentarias y fijando, en todo caso, pautas precisas a las que éstas deban someterse, a fin de garantizar “*ex ante*” el logro de la coherencia del sistema.

Desde luego, no todas las remisiones que hemos espigado en el Anteproyecto merecen igual consideración. A tal efecto, podemos establecer los siguientes grupos de preceptos:

**A)** Resulta explicable, por usual, la habilitación general al Gobierno para desarrollar por reglamento contenida en la Disposición Final, (aunque, en rigor, es un uso innecesario puesto que el Gobierno está ya habilitado estatutariamente para ejercer la potestad reglamentaria por virtud del art.21.1 A) EAR'99 y no precisa una especial habilitación de la Ley sectorial concreta. También es admisible la remisión particular al reglamento que se efectúa en el caso de premios y distinciones honoríficas (art. 39.2), debido a la acusada discrecionalidad administrativa subyacente en la materia (cfr. nuestro Dictamen 55/2000). Son también lógicas las remisiones al reglamento *ercuestiones de auto-organización*, como son las relativas a la Red de Oficinas de Turismo (art. 20.2), Registros (art. 10) y, en menor medida, al Consejo de Turismo (art. 3.2). Decimos “*en menor medida*” ya que se trata de un órgano de participación social cuya composición debiera, al menos esbozarse en la Ley.

**B)** Pueden resultar excesivamente indefinidas, aunque probablemente inevitables, las remisiones a los *reglamentos de régimen interior* de las empresas y establecimientos turísticos (arts. 7.2.a) y h) o a la *otra normativa* a que se refiere el art. 7 i). Se estima acertada la remisión en el caso de los *Planes* (arts. 25 y 26) cuyo contenido y régimen de aprobación, en sus líneas generales, quedan diseñados en el Anteproyecto. Más desfavorable es nuestra opinión sobre las *directrices* en materia de imagen (art. 27) y las *estrategias* a que alude el art. 30.1 en materia turística de las que resulta una genérica habilitación en favor de la Administración para adoptar no se sabe bien si normas o actos administrativos generales, que entendemos debe concretarse en el Anteproyecto. El Anteproyecto debería también ser más concreto en materia de *quejas y reclamaciones* sin ceder a la genérica remisión al reglamento que se efectúa en el art. 6.1 e).

**C)** Las remisiones al reglamento en materia de infracciones y sanciones contenidas en el art. 39 d), f), g) e i) deben ser contempladas con disfavor a la vista del art. 25 CE, aunque resultan admisibles si, como, a nuestro entender, ocurre en este caso, se ajustan a la interpretación dada por el Tribunal Constitucional en STC 42/1987, en el sentido de que la reserva de ley del artículo 25.1 CE “*no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (SSTC 42/1987, y 83/1984) pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes. En consecuencia, debe reputarse contraria a las mencionadas exigencias constitucionales, no sólo la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carente de toda base legal, sino también, en el ámbito de las relaciones de sujeción general, la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la*

*tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras”.*

**D)** Lo que, a nuestro juicio, no resulta aceptable, son las remisiones genéricas al reglamento que se hacen en los artículos 8 (para determinar las actividades sujetas o no a autorización administrativa), 13.2, 15.2 y 19.2 (para determinar las clasificaciones de establecimientos turísticos) y 23 ( para determinar las profesiones turísticas) puesto que aquí el Anteproyecto puede cubrir sólo formalmente la reserva de Ley y defraudarla materialmente al remitir al reglamento, esto es, a una norma gubernamental, lo que la Constitución ha querido que sea regulado exclusivamente mediante Ley por el Parlamento ya que afecta a la libertad de empresa consagrada constitucionalmente como un derecho fundamental que exige no quedar sujeta a autorización administrativa alguna salvo que una Ley la establezca por razones fundadas y apreciables de interés público.

El Anteproyecto no contiene realmente en estos preceptos una fijación de los supuestos en que la actividad turística correspondiente debe ser autorizada, sino un conjunto de previsiones que suponen una previa sujeción a autorización por virtud de anteriores normas reglamentarias o bien una regulación reglamentaria posterior que sujete a autorización distintos aspectos o actividades turísticas.

Estima el Consejo a este respecto, de acuerdo con el Dictamen 17/1999, de 2 de marzo, del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha, en el mismo sentido, que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional respecto al principio de legalidad en su faceta de vinculación negativa de los ciudadanos a la actuación de la Administración, es la Ley la que debe proceder a determinar qué actividades privadas están sujetas a limitación administrativa en su ejercicio y no, como hace el Anteproyecto, permitir sin ninguna indicación o cortapisa, que sea el reglamento, esto es, la propia Administración, quien discrecionalmente decida a estas cuestiones.

Así se desprende de la STC 83/1984 cuando afirma: *“lo anterior no significa que las regulaciones limitativas queden entregadas al arbitrio de los reglamentos, pues el principio general de libertad que la Constitución consagra (art. 1.1 CE) autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíbe o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas, y el principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1 CE) impide que la Administración dicte normas sin suficiente habilitación legal. En unos casos, bastarán para ello las cláusulas generales, en otros, en cambio, las normas reguladoras sobre imitativas deberán tener, en cuanto tales, rango legal... en razón de otros artículos de la Constitución que configuran reservas específicas de Ley”.*

En suma, tal como ha señalado a este respecto la jurisprudencia constitucional alemana e italiana, la intervención parlamentaria debe ser en los casos en que exista una reserva

constitucional de ley, de una intensidad tal que la posterior actividad administrativa vía reglamento sea *previsible y mensurable* con el solo examen del texto de la Ley. La *densidad normativa* de la Ley que regule una materia que la Constitución ha sometido a reserva de tal rango debe ser tal que permita al ciudadano hacer una *previsión* mínimamente cierta y segura sobre el contenido de la habilitación y, además, debe permitir a los tribunales *medir* el grado de sometimiento de esa actividad administrativa al contenido de la Ley. Cuando el contenido material de la Ley es insuficiente, la actividad administrativa no es ni *previsible* para los ciudadanos ni *mensurable* por los tribunales.

Estos criterios materiales de la jurisprudencia italo-alemana se recogen en la STC 83/1984 que distingue la *remisión* y la *deslegalización* acogiendo la denominada entre nosotros “*doctrina del complemento indispensable*” cuando afirma que: “*esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de las que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada; esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad de establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines objetivos que la reglamentación ha de perseguir*”.

La STC 137/1987 insiste en la misma línea al declarar que la Ley debe tener un contenido material suficiente para “*generar previsibilidad y certeza sobre lo que significa la correcta actuación administrativa y, en su caso, para contrastar y remediar las eventuales irregularidades, arbitrariedades y abusos*”. Y la STC 185/1995 añade que la remisión por la Ley al Reglamento es admisible siempre y cuando esa remisión sea “*conforme a los criterios y límites señalados en la propia ley que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración... se transforme en actuación libre o no sometida a límites. El contenido y la amplitud de la regulación pueden variar, pero, en todo caso, es necesario que la Ley incorpore un mínimo de regulación material que oriente la actuación del reglamento y le sirva de programa o marco*”.

Finalmente, el Dictamen del Consejo de Estado 982/1997, 10 de abril, resume la doctrina generalmente admitida sobre la reserva de ley y los límites que impone a las remisiones para no degenerar en deslegalizaciones, concluyendo que: “*En el marco constitucional de un Estado social y democrático de Derecho, la regulación de los elementos esenciales de la libertad y la propiedad de los ciudadanos debe hacerse en sede parlamentaria, que es donde reside la representación de la soberanía nacional. En sede administrativa puede realizarse un desarrollo reglamentario de aquello que afecte a la*

*organización administrativa o las cuestiones adjetivas o procedimentales de la intervención administrativa en actividades privadas de interés público. Pero en el Reglamento no puede suplirse la omisión o insuficiente regulación en sede parlamentaria de los elementos esenciales configurados desde la libertad y la propiedad de los ciudadanos. Para realizar el desarrollo reglamentario de materias reservadas a la Ley, no sólo es necesario que exista esa previa regulación en sede parlamentaria, sino que, además, la norma aprobada por las Cortes Generales debe tener un contenido mínimo, una densidad suficiente para que el juez pueda controlar si el desarrollo reglamentario se ajusta al marco de la Ley o si lo excede (mensurabilidad), y que permita al ciudadano prever con un mínimo de seguridad cuál puede ser el desarrollo reglamentario (previsibilidad). En materia reservadas a la Ley, una habilitación genérica o difusa que establezca una deslegalización indeterminada es contraria a la Constitución” .*

Por todo ello, este Consejo entiende que las remisiones a reglamento contenidas en los preceptos del Anteproyecto antes indicados, es decir, los artículos 8 (para determinar las actividades sujetas o no a autorización administrativa), 13.2, 15.2 y 19.2 (para determinar las clasificaciones de establecimientos turísticos) y 23 ( para determinar las profesiones turísticas), son excesivamente genéricas y deben ser concretadas de forma mucho más precisa en el texto de la Ley.

#### **Cuarto**

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

**A)** Este Consejo Consultivo viene insistiendo en la necesidad de cumplir, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, los trámites y requisitos establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por Ley 10/1995, de 29 de diciembre.

Como decíamos en el fundamento de derecho segundo de nuestro Dictamen 17/97, *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cuyo incumplimiento provoca, en todo caso, la inevitable inseguridad jurídica derivada de la puesta en juego de los preceptos que, con carácter general, regulan la ineficacia de los actos y disposiciones administrativas (artículos 62 y 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común), cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Hay que reconocer, no obstante, que el grado de gravedad del incumplimiento de este procedimiento especial no resulta igual en el caso de la elaboración de disposiciones reglamentarias que en la de Anteproyectos de Ley ya que, en el primer caso, puede traducirse en una anulación de la norma si es impugnada en vía contencioso-administrativa, mientras que en el segundo no existe esa posible impugnación, el Parlamento siempre puede recabar los antecedentes que juzgue oportunos o necesarios y su intervención puede entenderse que convalida o sana “*a posteriori*” las posibles causas de invalidez o irregularidades de la vía legislativa previa, salvo que los trámites omitidos vengan exigidos por el bloque de la constitucionalidad o su omisión infrinja derechos fundamentales al impedir el correcto ejercicio de la función parlamentaria.

En todo caso, el Gobierno, al elaborar un Anteproyecto de Ley se encuentra vinculado en La Rioja por la sujeción al procedimiento previsto en la Ley 3/95 que, en último extremo, enlaza con el imperativo de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE.

**B)** Pues bien, en este caso, hemos de resaltar que los mencionados requerimientos de los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995 se han cumplido más que aceptablemente.

En efecto, en el expediente luce una suficiente Memoria justificativa, así como un Estudio económico sobre los gastos de implantación que la Ley puede suponer, los informes de los Servicios Jurídicos y del CES, así como una amplia gama de alegaciones que han sido, además, junto con los informes, correctamente ponderadas y valoradas en sus justos límites por los órganos rectores del procedimiento.

Nada, pues, tiene este Consejo que decir al respecto, sino la sugerencia de que se incluyan en el expediente, no sólo las alegaciones e informes y el texto definitivo, sino también los actos de comunicación interna o externa (sin los que parecería que los alegantes e informantes proceden “*motu proprio*”), así como los distintos borradores o anteproyectos que sirvan de base a los mismos y que se remitieron posteriormente a este Consejo (pues, sin ellos, resulta difícil o, a veces, imposible, la lectura comprensiva de informes y alegaciones y, además, resultan útiles para conocer la génesis y antecedentes de la redacción finalmente adoptada.

## **Quinto**

### **Sobre la tipificación de infracciones y sanciones.**

El Anteproyecto dedica las Secciones 1ª y 2ª del Capítulo II de su Título V a la tipificación de las infracciones y sanciones que integran la parte sustantiva del régimen sancionador en materia turística.

Sobre esta parte han recaído algunas alegaciones e informes sectoriales, singularmente, de la Dirección General de Política Interior, en el sentido de que el régimen previsto en el Anteproyecto debe homogeneizarse en lo posible con el establecido por la reciente Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos y Actividades Recreativas, criterio en el que también insiste la Dirección General de los Servicios Jurídicos y que este Consejo comparte.

Es cierto, como señala la Administración actuante en el informe sobre valoración de las alegaciones, que cada sector de actividad administrativa enfoca la realidad normada desde la perspectiva de un bien jurídico protegido diferente y que ello explica que una misma conducta pueda ser grave desde una perspectiva y no tanto desde otra.

Sin embargo, el Derecho Administrativo sancionador no debe construirse solo pensando en la postura de la Administración actuante, sino también en la del ciudadano y sus derechos fundamentales, así como en la seguridad jurídica de ambos polos de la relación administrativa que, indudablemente, queda enérgicamente reforzada mediante la posible homogeneización en materia tan delicada como es la sancionadora donde los criterios de proporcionalidad y posible igualdad entre casos semejantes tienen engarce constitucional, no sólo en la fase aplicativa, sino también en la creacional del Derecho, de suerte que, como ha resaltado el Tribunal Constitucional, la igualdad luzca tanto “*ante*” como “*en*” la Ley misma y se evite que, a supuestos de hecho sustancialmente iguales, se apliquen consecuencias jurídicas distintas (SSTC 49/82).

Estimamos, pues, que sería muy recomendable que la Administración actuante, recapacitando sobre su criterio negativo al respecto, elaborase un cuadro comparativo de infracciones y sanciones entre el Anteproyecto que nos ocupa y la Ley 4/2000 para ponderar las posibles homogeneizaciones y eliminar las diferencias injustificadas e incorporase documentalmente todo ello al expediente para mejor información del Parlamento.

Creemos que es importante esta recomendación, no sólo para el caso concreto, sino con carácter general, ahora en que todavía son escasas las Leyes autonómicas riojanas con normativa sancionadora incluida, para evitar en lo posible la proliferación de normas sancionadoras en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sistematizar todas ellas, de suerte que la legislación sectorial se limite a tipificar y sancionar específicamente lo que verdaderamente de específico haya en cada materia sancionable, adoptando en lo demás una normación uniforme u homogénea.

## Sexto

### **Sobre la prelación de fuentes reguladoras del procedimiento administrativo sancionador en la Comunidad Autónoma de La Rioja**

El Anteproyecto, con buen criterio, no instaura un procedimiento administrativo sancionador especial en materia de turismo, pero dedica su art. 48 a establecer la prelación de fuentes que han de regir al respecto.

En su redacción originaria este precepto establecía que: *“El procedimiento sancionador se ajustará a lo previsto en la presente Ley, a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 3/1985, 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, siendo de aplicación subsidiaria las disposiciones de la Ley 30/1982, 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*.

La Dirección General de Los Servicios Jurídicos, señaló en su informe sobre este precepto que puede dar lugar a confusión *“en la medida que los principios recogidos en el Título IX de la Ley 30/1992, 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tienen naturaleza básica al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas. No obstante, el establecimiento del procedimiento material concreto es una cuestión que afecta a cada Administración, y en cuanto procedimiento sí resulta de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley 30/1992, 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*.

A consecuencia de esta observación, el precepto quedó redactado de la siguiente forma: *“El ejercicio de la potestad sancionadora, en el ámbito de la presente Ley, se regirá por lo dispuesto en el Título IX de la Ley 30/1992, 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la Ley 3/1995, 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y por lo previsto en la presente Ley y normativa de desarrolla”* (sic; debe corregirse esta errata, debe decir “de desarrollo”).

Este Consejo, discrepando del criterio de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, estima que debe volverse a la redacción originaria ya que la prelación de fuentes que resulta de la nueva es mucho menos clara y puede conducir a cierta confusión sobre el sistema de fuentes del procedimiento sancionador en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En efecto, la actual redacción del precepto instaura la prelación de las normas que han de regir en La Rioja el procedimiento administrativo sancionador en materia turística, colocando:

- En primer término, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), pero sólo en cuanto que establezca garantías comunes para los administrativos pues, en esa medida, se entiende que deriva de la Constitución y es legislación básica.

- En segundo lugar, la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LRJCAR), en cuanto que instaura un procedimiento especial sancionador para la Comunidad Autónoma de La Rioja y se entiende que el procedimiento administrativo sancionador es materia que compete a cada Comunidad Autónoma.

- En tercer lugar, la propia Ley de Turismo que nos ocupa en cuanto contenga normas procedimentales.

- Finalmente, será aplicable de forma meramente subsidiaria la LPAC en cuanto que contenga normas procedimentales que no constituyan garantías comunes para los administrados pues éstas, como se ha indicado, serían de aplicación prioritaria..

Pues bien, como hemos anunciado, entendemos que esta prelación y los criterios que la sustentan no resultan acertados. En efecto:

Como es sabido, la LPAC, separándose del criterio unitario de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), se abstuvo de instaurar un procedimiento administrativo sancionador común, limitándose a fijar una serie de principios y garantías generales y dejando en lo demás a las distintas Administraciones la fijación de sus propios procedimientos sancionadores.

Esto ha producido un efecto que la doctrina ha denominado expresivamente “*bing-bang*” del procedimiento sancionador que ha propiciado, no sólo que cada Administración con competencia legislativa pueda dotarse de su propio procedimiento sancionador, sino también que dicho procedimiento pueda ser distinto según la legislación sectorial que regule en dicha Administración la materia a que la sanción se refiera.

En el caso de las Comunidades Autónomas las hay que, como el País Vasco, han diseñado, mediante una concreta Ley al efecto (Ley 2/1998, de 20 de febrero), un procedimiento administrativo sancionador aplicable a todos los sectores administrativos, pero la mayoría de Comunidades Autónomas no han diseñado por Ley un procedimiento

sancionador general sino distintos procedimientos sancionadores, más o menos uniformes, contenidos en las diversas Leyes sectoriales.

Aunque no suele citarse esta circunstancia, La Rioja ha sido una excepcional pionera en el establecimiento de un procedimiento sancionador general en la Ley 3/1995, cuyo artículo 84 dispone lo siguiente:

*“1. La potestad sancionadora se ejercerá por la Administración Autónoma con arreglo a la normativa común en la materia y estricto acatamiento a los principios de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción e interdicción de la concurrencia de sanciones.*

*2 Con las salvedades establecidas en procedimientos o normas específicas, cuya aplicación está reconocida en la correspondiente legislación estatal o autonómica, no podrá imponerse ninguna sanción sino en virtud del procedimiento regulado en el presente capítulo.*

*3. Serán de aplicación subsidiaria las previsiones que con carácter general se contienen en el procedimiento común”.*

Así pues, del precepto que acabamos de transcribir, resulta la siguiente prelación de fuentes en materia de procedimiento sancionador en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja:

1º.- La Constitución, con sus criterios y principios generales aplicables a la materia, muchos de los cuales son citados expresamente en el art. 84.1 de la transcrita Ley 3/85. Pero repárese que esto es consecuencia de la jerarquía normativa general que sobre todo el ordenamiento jurídico ostenta el texto constitucional, por lo que resulta una obviedad situarlo en la cabecera de una prelación administrativa de fuentes como la que nos ocupa.

2º.- Los criterios generales de ejercicio de la potestad sancionadora contenidos en la LPAC que sean garantías comunes para los ciudadanos. Muchos de esos criterios son los establecidos por la Constitución y recogidos también en el art. 84.1 de la Ley 3/95 precitada. Pero repárese en que tales criterios se refieren al ejercicio de la potestad sancionadora más que estrictamente al procedimiento administrativo sancionador por lo que, en rigor, no forman parte de la prelación de fuentes en esta materia.

3º.- Las normas que contengan esas *“salvedades establecidas en procedimientos o normas específicas, cuya aplicación está reconocida en la correspondiente legislación estatal o autonómica”*. Con esta expresión alude claramente el precepto a la normativa sectorial en materia de procedimiento sancionador. Por lo antes dicho, este tercer bloque normativo es el que propiamente inicia el sistema de fuentes diseñado por la Ley 3/95. El precepto prevé

que dicha normativa sectorial pueda provenir del Estado, porque está pensando en el caso del ejercicio por la Comunidad Autónoma de su potestad sancionadora en materias en las que no tenga potestad normativa plena para establecer un procedimiento sancionador, como sucede en sectores donde tenga una competencia de mera ejecución o de desarrollo normativo, en cuyos casos debe acudir a la normación básica o completa que el Estado haya establecido sobre procedimiento sancionador. Pero, prescindiendo de esa hipótesis que ahora no nos interesa, el precepto también contempla la posibilidad de que se trate de una materia en que la Comunidad Autónoma tenga competencia legislativa plena y pueda dictar sus propias normas reguladoras del procedimiento sancionador. Tal es el caso, precisamente, de las que puede establecer en materia de turismo, como, de hecho, ha efectuado la todavía vigente Ley 5/1990, de 29 de junio, de Inspección, Infracciones y Sanciones en materia turística. Así pues, de existir, han de aplicarse prioritariamente las normas autonómicas de procedimiento sancionador en materia turística que el Anteproyecto que nos ocupa tenga a bien instaurar si ello se estima conveniente, y decimos esto último porque bien puede suceder, como parece ser la intención de los redactores del Anteproyecto, que no se considere oportuno ejercer la posibilidad que el art. 84.2 de la Ley 3/95 confiere para establecer un procedimiento sancionador especial en materia de turismo. Es más, tal es también el criterio de este Consejo ya que estimamos muy disfuncional y contrario a la seguridad jurídica la existencia en La Rioja de tantos procedimientos sancionadores como leyes materiales regulen cada sector competencial de la Comunidad Autónoma.

4º.- El procedimiento general sancionador establecido por la Ley 3/95. Precisamente uno de los mayores logros de la Ley 3/95 estriba en el establecimiento de un procedimiento administrativo sancionador general aplicable a todos los ámbitos en que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostente competencias sectoriales. Desde luego, la Ley 3/95 no conforma una super-legalidad que impida al legislador posterior instaurar procedimientos especiales, pero la intencionalidad general que presenta como cabecera de grupo normativo resulta evidente. Por eso, este Consejo entiende que las distintas leyes sectoriales deben, como criterio general, abstenerse de regular procedimientos sancionadores especiales y remitirse simplemente al general de la Ley 3/95, salvo que sea preciso introducir alguna especialidad justificada, como acertadamente se preveía en la primera redacción del Anteproyecto que nos ocupa.

5º.- Las normas de LPAC pero “*subsidiariamente*”, es decir, *no supletoriamente* por aplicación de la cláusula general de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 *in fine* CE (ya que la Comunidad Autónoma ha ejercitado su competencia al respecto legislando en la materia al establecer un procedimiento sancionatorio general en su Ley 3/95), y *tampoco en cuanto legislación común* (ya que no lo es el procedimiento sancionador, al haber sido habilitadas todas las Administraciones con competencia legislativa para adoptar uno propio), sino *por disposición expresa de remisión* contenida en el art. 84.3 de la Ley 3/95. En otras palabras, cuando el art. 84.3 de la Ley 3/95 alude a la *subsidiariedad* de la LPAC quiere decir

que esta última aplicabilidad de la LPAC no deriva de ella “*ex propria auctoritate*”, sino “*ex art. 84.3 de la Ley 3/95*”, es decir, no por la virtualidad estatal, sea “*supletoria*”, “*básica*” o “*común*”, de la LPAC, sino exclusivamente en virtud y a través del precepto autonómico que al mismo se remite.

En resumen, como puede observarse, la primera redacción del precepto resultaba acorde al ordenamiento jurídico y a la lógica deseable en materia de procedimiento sancionador pues, por un lado, reconocía la prioridad aplicativa de las leyes autonómicas sectoriales tal y como establece el art. 84.2 de la Ley 2/95 y, por otro, se abstenía de instaurar novedad procedimental alguna, remitiéndose al respecto al procedimiento autonómico general diseñado por la Ley 3/95 y, subsidiariamente, a la LPAC, todo ello, sin perjuicio de la aplicación siempre prioritaria de los criterios constitucionales y de la LPAC que sean garantías comunes para los administrados, tal y como reconoce el art. 84.1 de la Ley 3/95.

Por el contrario la nueva redacción adoptada, confiere a la LPAC una aplicación general que el legislador autonómico ha desplazado en La Rioja al regular un procedimiento general sancionador en la Ley 3/95 y relega al último lugar prelativo a la legislación sectorial que, la Ley 3/95 ha querido prioritario.

Por todo ello, aconsejamos volver a la redacción primera de este precepto.

### Séptimo

#### Otras observaciones al texto del Anteproyecto

Además de las observaciones generales y particulares sobre preceptos concretos en los Fundamentos Jurídicos anteriores de este Dictamen, podemos realizar las siguientes:

- **Artículo 2.-** Ofrece una serie de definiciones que, si bien parecen inspiradas en normas internacionales, estatales o de otras Comunidades Autónomas, adolecen de excesiva vaguedad o de contradicciones que pueden complejificar la aplicación, sobre todo sancionadora, de la Ley. Tal es el caso de la definición de *turismo* al incluir el desplazamiento por cualquier motivo de una persona fuera de su domicilio habitual o de la definición de *recurso turístico*, donde, al incluir el término turismo, se incurre en el defecto de incluir lo definido en la definición. Se sugiere, por lo tanto, la adopción de definiciones más precisas.

- **Artículo 3.1-** Confiere a la Consejería competente en materia de turismo, no sólo las atribuciones que se confieran a la Administración autonómica de La Rioja por esta Ley, sino también por las normas reguladoras del ejercicio de competencias administrativas. Se trata, sin duda, de una alusión a los Decretos (denominados “*de funciones*”) del Gobierno de La Rioja por los que se regulan el ejercicio de competencias administrativas y que completan las

normas sobre estructura orgánica vigente en cada momento en la Administración autonómica. Pero, tal y como está redactado el precepto, se produce el extraño efecto, que debe evitarse, de la asunción anticipada por el legislador del contenido de normas reglamentarias.

- **Artículo 3.2.**- En el segundo inciso de este precepto se introduce una cláusula para salvar las competencias que pudieran corresponder al Consejo Económico y Social de La Rioja, y no se hace alusión alguna a las del Consejo Consultivo de La Rioja. Quizá la mejor opción sea suprimir estas salvedades ya que las competencias de ambos Consejos vienen establecidas por su respectiva normativa reguladora.

- **Artículo 4.1 c).**- Se sugiere eliminar la referencia a licencias y dejar únicamente la referencia a autorizaciones, por coherencia con el resto del texto del Anteproyecto.

- **Artículo 4.1. g).**- Se sugiere incluir la cláusula “*sin perjuicio de las competencias del Estado*”, habida cuenta de lo que anteriormente hemos señalado sobre las competencias estatales en materia de turismo exterior.

- **Artículo 13.**- No se contienen en la Ley elementos suficientes para una diferenciación clara, entre Hoteles, Hostales y Pensiones sin que ello deba diferirse al reglamento.

- **Artículo 26.2.**- La referencia a “*marcas de calidad*”, puede incidir en la competencia estatal en materia de propiedad industrial y, además, ser contraria al Derecho Europeo, tal y como se ha podido comprobar recientemente en La Rioja a propósito de la regulación de la marca “*La Rioja calidad*”.

- **Artículo 27.**- Emplea conceptos difusos y presenta una redacción confusa que debe corregirse pues no queda claro si la obligatoriedad de someter la imagen turística a la disciplina establecida por la Administración autonómica comprende sólo a los símbolos adoptados y a las campañas institucionales de promoción efectuadas o financiadas por dicha Administración o si también incluye al sector privado cuando desee emplear aquéllos símbolos o realizar campañas propias, puesto que, en este último caso, se trataría de una regulación incidente en el estatuto de la publicidad que es legislación mercantil de competencia estatal.

- **Artículo 34.1.**- El apoyo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado sólo puede prestarse en la forma prevista por su legislación estatal reguladora, careciendo el legislador autonómico de competencia para determinar unilateralmente obligaciones a dichos Cuerpos y Fuerzas.

- **Artículo 35.2 .**- No es correcto el empleo de la expresión “*utilizar*” referida a las actas de inspección, ya que las mismas son simplemente el soporte físico escrito a través del cual se

documenta el acto o actuación inspectora y no un instrumento del que pueda valerse la inspección para realizar su labor pues ello confunde el “acto” de inspección con el “acta” que lo documenta. En el inciso final, donde dice “ella”, debe referirse a “ellas” (las actas).

- **Artículo 39 i).**- La remisión a las disposiciones que desarrollen esta Ley resulta excesivo en materia sancionadora por su carácter genérico e indeterminado, tal y como hemos expresado anteriormente.

- **Artículo 41 d).**- Adolece, igualmente, de una redacción excesivamente genérica, tratándose de una norma sancionadora.

- **Artículo 45.1.**- Se sugiere una corrección de estilo: donde dice “no se derive”, se estima preferible: “no proceda”.

- **Artículo 45.2** .- Este precepto cuantifica las sanciones de multa en pesetas y en euros aplicando el tipo vigente de conversión y el redondeo, todo ello en la forma establecida en el art. 5 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, de Introducción del Euro, y, por tanto, nada de fondo hay que objetar al respecto, sin embargo, se advierte que, en la mentalidad de los redactores, sigue estando presente la peseta como unidad de cuenta base del sistema de sectorización de las multas en escalones ya que, siguiendo aquí la tradición de nuestro Derecho Penal y Administrativo Sancionador, los importes quedan sectorizados por cuantías expresadas en números enteros y redondos cuyos escalones se diferencian entre sí por saltos de sólo una peseta. Sin embargo, las cifras que para tales escalones resultan después de practicada la conversión a euros no son en absoluto tan claras y rotundas y ello, no sólo debido a la aparición de cantidades con tres decimales de céntimos, sino a que, por efecto del redondeo en céntimos de euro, se ha perdido la importante diferencia de aquella única peseta que suponía el salto de un escalón a otro de multas. Todo eso se debe a que los redactores, como es lógico, han “*pensado en pesetas*” y con la lógica tradicional de las escalas punitivas, pero ahora se impone -y esta es la sugerencia que hacemos- volver a calcular estas escalas “*pensando en euros*” -puesto que ha de ser la moneda en que va a aplicarse esta Ley- de suerte que, manteniendo las proporciones del Anteproyecto, los distintos tramos resulten expresados, a poder ser, en cifras rotundas y redondas de euros y los escalones claramente diferenciados entre sí al menos por una unidad monetaria, aunque sea de céntimo de euro.

**Artículo 49.**- Prevé la imposición de multas coercitivas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/95. A estos efectos debemos recordar que la reciente STC 180/2000, de 29 de junio, declaró inconstitucional el precepto de la Ley de Presupuestos de La Rioja para 1993 que habilitaba con carácter general la imposición de multas coercitivas, aunque el motivo no fue de fondo sino por entender que su contenido excedía del que constitucionalmente corresponde a las Leyes de Presupuestos. Sin embargo, el Voto Particular formulado por el Magistrado Sr.

Cruz Villalón en dicha Sentencia plantea, aunque sin explicitarlas, dudas de constitucionalidad, no sólo de carácter formal que inciden sobre el meritado precepto de la Ley riojana de Presupuestos para 1993, sino también de carácter material que puede incidir sobre el artículo 77 de la Ley 3/1995 que, posteriormente, vino a recoger su contenido y del que trae causa el precepto del Anteproyecto que nos ocupa. Por tanto, sugerimos una regulación más detallada de las multas coercitivas en el Anteproyecto, determinando los casos en que procede su aplicación, sus circunstancias, cuantía, competencia, etc, sin perjuicio de mantener la remisión a la regulación general de las mismas en la Ley 3/95.

**Artículo 54.-** Habilita a la Administración autonómica para solicitar a la Junta Arbitral de Consumo de La Rioja la resolución definitiva y vinculante de los conflictos entre proveedores y usuarios turísticos. El precepto establece la cláusula “sin perjuicio” de la protección administrativa y judicial de acuerdo con el art. 24 CE y salva la aplicación de la legislación reguladora de la Junta . La colocación del precepto tras el relativo a la conciliación indica con claridad que se trata de instaurar una vía alternativa a la sanción en casos en que pueda actuar la Junta de Consumo, medida de intervención mínima que se estima adecuada a Derecho y conforme a las modernas tendencias del Derecho sancionador. Sin embargo, estimamos que los términos, ciertamente sutiles, en que está redactado el precepto enmascaran la voluntariedad esencial al sometimiento a la jurisdicción de las Juntas de Consumo que no debe ocultarse. Debe quedar claro que por la sola decisión administrativa un asunto no puede ser sometido a la Junta de Consumo si no lo desean los ciudadanos particulares afectados puesto que el art. 31.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del sistema arbitral de consumo, aprobado por Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, establece que el sometimiento a tales órganos arbitrales es absolutamente voluntario para las partes privadas implicadas, en este caso, para los proveedores y usuarios de servicios turísticos. Por ello, entendemos que debe adoptarse una redacción en que así resulte con claridad. No olvidemos que la competencia legislativa que ampara este precepto no es la turística sino la que la Comunidad Autónoma tiene en materia de defensa de los consumidores y usuarios que no es exclusiva sino de desarrollo legislativo y ejecución y en el marco de las competencias estatales que expresamente cita el art. 9.3 EAR’99.

## CONCLUSIONES

### Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular con rango de Ley la materia objeto del Anteproyecto que nos ha sido remitido para dictamen.

## **Segunda**

El Anteproyecto de Ley de Turismo de La Rioja es ajustado al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones generales y al articulado que hemos efectuado en el cuerpo del presente dictamen

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

**CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA**



**DICTAMEN**

**9/01**

**SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TURISMO DE LA RIOJA.**