



En Logroño, a 20 de junio de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz y de los Consejeros D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D<sup>a</sup> María Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

42/23

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 27/2011, de 8 de abril, por el que se regulan los espectáculos taurinos populares en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

#### Primero

La Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

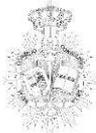
-Certificado relativo al trámite de Consulta previa, de 29-8-2022, expedido por la Sra. Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.

-Resolución de 21-11-2022 del Sr. Director General de Justicia e Interior (Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública) por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general.

-Memoria justificativa, de la misma fecha y órgano.

-Diligencia de formación de expediente, de 29-11-2022, del Sr. Secretario General Técnico de la Consejería consultante.

-Primer borrador, de fecha 29-11-2022.



-Documentos acreditativos del trámite de audiencia conferido a los Colegios Oficiales de Mediadores de Seguros Titulados, de Arquitectos y de Veterinarios de La Rioja; así como a la Federación Riojana de Municipios. Alegaciones formuladas por el Colegio Oficial de Veterinarios el 21-12-2022.

-Segundo borrador, de 10-1-2023.

-Informe, de 11-1-2023, del Servicio de Ganadería, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, favorable al texto.

-Certificado expedido el 9-5-2023 por la Sra. Secretaria del Consejo Riojano de Espectáculos Taurinos, expresivo de que dicho Consejo, en su sesión de 17-2-2023 analizó el texto y formuló sobre el mismo las observaciones que el certificado recoge.

-Tercer borrador, de 10-5-2023.

-Informe, de fecha 18-5-2023 de la Dirección General de Servicios Jurídicos, en lo sustancial favorable al texto.

-Cuarto borrador, de 19-5-2023.

-Memoria final, de 22-5-2023, del Sr. Secretario General Técnico de la Consejería consultante.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 23 de mayo de 2023 y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 25 de mayo de 2023, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero

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

1. El art. 11.c) LCCR'01 (Ley de la CAR 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja) determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el art. 12.2.C) RCCR'02 (Reglamento de la Ley citada, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero).

La norma sometida a nuestra consideración habrá de modificar el vigente Decreto 27/2011, de 8 de abril, por el que se regulan espectáculos taurinos populares en la Comunidad Autónoma de La Rioja (RETPCAR), al igual que con anterioridad hicieron los Decretos 12/2012, de 20 de abril, 29/2014, de 4 de julio y 31/2016, de 29 de julio.

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión ya de pronunciarse sobre el que luego sería el Decreto 27/2011, que aprobó la redacción originaria del RETPCAR (D.31/11) y también en relación con las posteriores disposiciones reglamentarias que lo han venido modificando a lo largo de los años (respectivamente, D.23/12, D.30/14 y D.27/16). Pues bien, en todos esos dictámenes hemos señalado que el RETPCAR se dicta en desarrollo de la Ley autonómica riojana 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas (LEPAR), y de la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril, sobre Potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos.

Por ello, del mismo modo que la aprobación del RETPCAR y de sus sucesivas alteraciones requirieron la intervención de este Consejo, también en este procedimiento reglamentario resulta clara la aplicación de los preceptos de la LCCR'01 y del RCCR antes citados y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

Por otra parte, la DF 1ª de la LEPAR *“autoriza al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo y aplicación de la presente Ley”*.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR'01 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la CE, el Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*.



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

## Segundo

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

1. La correcta observancia de las prescripciones previstas en la ley en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales no sólo viene a contribuir al acierto en la elaboración de estas, sino que tiende a evitar que el incumplimiento de dichas prescripciones produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR (Ley de la CAR 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR) en la redacción dada por la Ley 2/2018, de 30 de enero.

### **2. Consulta previa**

La modificación legislativa indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, con esa rúbrica de “*consulta previa*”, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.*



El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que guarde relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la APCAR (Administración pública de la CAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

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

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

*Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*



En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del art. 133.1 LPAC'15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En el caso presente, esta iniciativa reglamentaria fue sometida a consulta previa entre los días 5-8-2022 y 26-8-2022 mediante la publicación correspondiente en la página web del Gobierno de La Rioja, conforme acredita el certificado expedido el 29-8-2022 por la Sra. Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, que señala que, durante ese plazo, no se recibió comentario u observación alguna.

### **3. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento**

**A)** En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

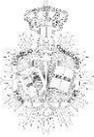
*“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.*

En el procedimiento reglamentario que ahora analizamos, la Resolución de inicio, de 21-11-2022, fue dictada, tal como permite el art. 33.2 LFAR, por el Sr. Director General de Justicia e Interior; órgano que resulta competente *ratione materiae* de conformidad con el art. 7.2.3.z) del Decreto 44/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, conforme al cual entra dentro del ámbito de atribuciones materiales de dicha Dirección General *“la gestión de los espectáculos taurinos”*.

**B)** Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

*“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

La Resolución de 21-11-2022 satisface adecuadamente todos los requisitos exigidos por el precepto transcrito.



#### **4. Elaboración del borrador inicial, Memoria justificativa y estudio económico**

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

*“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación.*

*Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

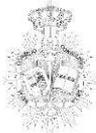
*2. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.*

Pues bien, la Resolución de inicio de 21-11-2022 va seguida de un borrador inicial de la norma proyectada, fechado el 29-11-2022, y también de una Memoria justificativa, de 21-11-2022, que aborda de modo suficiente los extremos requeridos por el precitado art. 34.

En torno al coste que habrá de producir la entrada en vigor de la modificación del RETPCAR, la Memoria de 21-11-2022 afirma que la reforma prevista *“no comporta inicialmente la realización de ninguna inversión o gasto consolidado para la Administración Autónoma”.*

Tal aseveración no se acompaña de argumento alguno, pero lo cierto es que resulta razonable dado que la reforma del RETPCAR tendría un carácter, además de muy limitado, ceñido a dos aspectos que no parecen susceptibles de generar nuevos derechos u obligaciones de contenido económico para la Hacienda Pública autonómica: la posibilidad de que en un particular festejo taurino, la suelta de reses, puedan participar simultáneamente reses machos y hembras; y la elevación del importe de las coberturas de los seguros de accidentes y responsabilidad civil que deben suscribir las entidades organizadoras de los festejos taurinos.

La primera novedad ni siquiera entrañaría la imposición de una obligación para quienes organicen sueltas de reses, sino simplemente la habilitación de una posibilidad. Y el aumento de las coberturas de los seguros, todo lo más, es susceptible de suponer un incremento en los costes que hayan de asumir, como tomadores de los seguros, los organizadores de espectáculos taurinos, condición que difícilmente puede concurrir en la CAR.



**5. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.** El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

- “1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*
- 2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*
- 3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 29-11-2022.

## **6. Trámite de audiencia**

**A)** La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

- “1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*
- 2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*
- 3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.*

**B)** El art. 133. 2 y 3 LPAC'15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

- “2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto*



en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

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

C) En relación con el momento en que haya de desarrollarse este trámite, el art. 36.1 LFAR contempla dos posibilidades. O bien que lo garantice “*la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial*” o bien que lo haga “*la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto*”, es decir, tras la declaración de quedar formado el expediente.

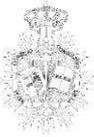
D) Sobre la manera en que haya de procurarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, tras la modificación introducida por la Ley 2/2018, el art. 36.1 LFAR contempla dos formas diferentes de sustanciarla.

-Una, que podría denominarse audiencia *pública*, o *general*: “*la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados...*”.

-Y otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia *corporativa*: “*Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto*”.

A este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la Consejería tramitadora pudiera escoger libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador de 2018 fue atribuir carácter obligatorio a la *audiencia pública* o *general* (“*la Dirección General competente... publicará...*”), y optativo a la *audiencia corporativa* (“*Asimismo, podrá también...*”).

E) Por lo demás, y según hemos recordado con reiteración, el trámite de audiencia no constituye una mera formalidad procedimental: **i)** estamos ante un imperativo constitucional



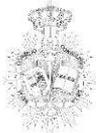
ex art 105.a) CE, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, no es una mera norma programática (STC 17/1981, de 8 de junio, FJ 5); **ii)** viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); **iii)** “*se trata de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa*” (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y **iv)** conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

**F)** En el caso que ahora nos atañe, la Consejería consultante sí ha sometido el texto a un trámite de audiencia *corporativa* porque, tras la formación del expediente reglamentario, remitió el primer borrador del anteproyecto a varias entidades que representativas de intereses que podrían verse especialmente concernidos por el contenido de la futura disposición general, los Colegios Oficiales de Veterinarios, de Arquitectos y de Mediadores de Seguros de La Rioja, que tuvieron oportunidad de formular las observaciones que tuvieron por conveniente, como efectivamente hizo el Colegio Oficial de Veterinarios de La Rioja mediante escrito de 21-12-2022.

**G)** Sin embargo, no se ha observado aquí (o, al menos, no consta que así haya sido) el trámite de audiencia *pública* o general exigido como preceptivo por el art. 36.2 LFAR.

La Memoria del Sr. Secretario General Técnico de 22-5-2023 justifica esta omisión en el hecho de que la modificación normativa prevista no resulta susceptible de “*afectar a los derechos e intereses legítimos de las personas*”, parecer que este Consejo no puede compartir a la vista del contenido y propósito de las innovaciones normativas que pretenden introducirse, que afectan, por un lado, a los límites cuantitativos mínimos -que se incrementan- de las coberturas de los seguros de responsabilidad civil que han de suscribir los organizadores de espectáculos taurinos; y, por otro, a la posibilidad de que en una modalidad de tales festejos (la suelta de reses) estén presentes, simultáneamente, reses machos y hembras.

Es obvio que con la primera modificación se busca acrecentar la protección económica de quienes presencien, participen o colaboren en dichos espectáculos ante el riesgo de que sufran accidentes o lesiones, riesgo. Y el segundo cambio normativo se ordena también a mejorar “*la seguridad de los espectadores y de los participantes, así como de las reses*” como explicita la parte expositiva del Anteproyecto. En estas condiciones, resulta claro que la norma proyectada sí desplegará una inevitable proyección externa y afectará a los “*derechos e intereses legítimos*” de las personas. Desde luego, primordialmente, a los de quienes presencien espectáculos taurinos y, más aún, a los de quienes tomen parte en



ellos o colaboren con su organización. Siendo eso así, el Anteproyecto sí debería haber sido sometido a una audiencia de carácter público o general.

**H)** Expuesto lo que antecede, la Memoria de 22-5-2023 de la Secretaría General Técnica afirma que *“elaborado el texto del anteproyecto y de conformidad con el artículo 9.c) de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se envía el presente anteproyecto al portal de transparencia del Gobierno de La Rioja, a efectos de su inclusión en el mismo”*.

Desde luego, si el primer borrador del texto hubiera sido publicado en dicho portal, y, al serlo, se hubiera conferido a los ciudadanos la posibilidad de formular alegaciones o sugerencias al texto, el trámite de información pública debería entenderse cumplido adecuadamente con arreglo al art. 36.2 LFAR.

No obstante, este Consejo, a pesar de haber intentado localizar dicha publicación en la página web oficial del Gobierno de La Rioja, no ha conseguido hallarla por lo que caben dos hipótesis. Una que tal publicación sí se haya producido, en cuyo caso la documentación que lo acredite debería ser incorporada al expediente correspondiente a este procedimiento reglamentario. Otra, que la mención contenida en la Memoria de 22-5-2023 obedezca a un error de modo que esa publicación no haya tenido lugar, omisión que debería ser subsanada retrotrayéndose el procedimiento en la forma que indicaremos en el Apartado nº 10 de este F. Jco.

## **7. Intervención de las Entidades Locales**

El art. 37 LFAR establece que *“el órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”*.

En este caso, la intervención de los entes locales se ha asegurado adecuadamente por dos vías. En primer término, mediante la remisión del primer borrador del texto a la Federación Riojana de Municipios. Y posteriormente, ya en la fase de informes preceptivos, a través de la participación de las entidades locales de la CAR en el Consejo Riojano de Espectáculos Taurinos (CRET), en el que están representados los municipios riojanos según establece el art. 3.1.c.4) del Reglamento regulador de la constitución, organización y funcionamiento de dicho Consejo, aprobado por Decreto 28/2011 de 8 de abril.

Además, la propia modificación normativa parece haber sido sugerida o propuesta por algunos municipios, según refiere la Memoria del Sr. Director General de Justicia e Interior de 21-11-2022.



## 8. Informes y dictámenes preceptivos

Según el art. 38 LFAR:

*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.*

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

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

Esta fase del procedimiento reglamentario se ha desarrollado del modo que sigue:

**A)** Las distintas alegaciones formuladas por las entidades intervinientes en el trámite de audiencia dieron lugar a un segundo borrador del anteproyecto, de 10-1-2023, y el Servicio de Ganadería (Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población) en su Informe de 11-1-2023 manifestó que no tenía objeción que hacer al texto.

**B)** De ese modo, el segundo borrador fue remitido al Consejo Riojano de Espectáculos Taurinos, cuya intervención resultaba preceptiva de conformidad con el art. 2.2.b) del precitado Decreto 28/2011.

De acuerdo con el certificado expedido el 9-5-2023 por la Sra. Jefa de Servicio de Interior de la Consejería consultante, el pleno del CRET, en su sesión de 17-2-2023, analizó el texto remitido y sugirió una modificación en el art. 3.2-2 del Decreto 27/2011, que se incorporó a un tercer borrador del anteproyecto, datado el 10-5-2023.

**C)** la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante de Servicios Sociales y Gobernanza Pública interesó mediante Oficio de 11-5-2023 el informe de los Servicios Jurídicos, que lo emitieron el 18-5-2023 en un sentido que fue sustancialmente favorable al texto, aunque formuló ciertas sugerencias que propiciaron la redacción de un cuarto borrador del texto, de 19-5-2023.



Por tanto, se ha respetado en este caso el carácter preceptivo y último de los Servicios Jurídicos que, según hemos reiterado en numerosos dictámenes, (por todos, D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, D.30/12, D.89/18 o D.75/19) exige el actual art. 38.3 LFAR.

## **9. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto**

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

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

*2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

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

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final fechada el 22-5-2023, que cumple satisfactoriamente las exigencias del precepto transcrito.

## **10. Recapitulación**

Las consideraciones que siguen se realizan solo para la hipótesis de que el texto no hubiera sometido a un trámite de información pública:

**1/** En primer lugar, y en la forma establecida por el art. 36 LFAR, debería abrirse un trámite de información pública relativo sobre el cuarto borrador del anteproyecto, por ser éste el más acabado y depurado.

**2/** Si la actuación anterior no supusiera modificación alguna respecto de ese cuarto borrador, un elemental principio de economía procedimental permitiría conservar, conforme



al art. 51 LPAC'15, todos los tramites observados hasta la fecha; si bien, con carácter previo a elevar el Anteproyecto al Consejo de Gobierno, debería redactarse por la Secretaría General Técnica una nueva memoria final que diera cuenta del nuevo trámite incorporado al procedimiento.

3/ Por el contrario, si el trámite referido en el apartado 1/ provocara la redacción de una nueva versión (que sería la quinta) resultaría necesario –salvo que las modificaciones introducidas no fueran sustanciales- reproducir, por su orden, la fase de informes preceptivos (dejando para el último lugar el del Servicio Jurídico), confeccionar una nueva Memoria final, y someter otra vez el texto a dictamen del Consejo Consultivo.

### Tercero

#### Competencia de la CAR, cobertura legal y rango normativo

1. En nuestro dictamen D.31/11, relativo al Anteproyecto del RETPCAR, se trató ya de forma detallada y extensa sobre la validez de aquella disposición general, concluyéndose entonces que la indicada norma reglamentaria –sobre la que la ahora proyectada vendrá a introducir tres modificaciones puntuales- respetaba los principios de competencia y jerarquía normativa.

2. Como expusimos en aquella ocasión –en un criterio que luego hemos reiterado en los D.23/12, D .30/14 y D.27/16- el **título competencial** que habilita a la CAR para aprobar el RETPCAR es el que resulta del art. 8.1.29 EAR'99, a cuyo tenor La Rioja goza de competencia exclusiva en materia de “*espectáculos*”. Fue al amparo de dicha competencia estatutaria que el Parlamento autonómico aprobó la LEPAR, que es la norma que brinda **cobertura legal** al Decreto 27/2011 y que habrá de prestarla también al Decreto en tramitación.

3. En torno a los límites de la competencia autonómica sobre la materia “*espectáculos*”, en nuestro D.31/11 recordamos que, de acuerdo con el art. 1.2 LEPAR, “*cuando exista una normativa singular que discipline actividades comprendidas en el apartado primero de este artículo, como las relativas a espectáculos taurinos o deportivos, a establecimientos turísticos, o a los propios de establecimientos y actividades de juego, será aplicable esta Ley en todo lo no previsto en dicha normativa específica*”.

Pues bien, según razonamos en aquella ocasión, entre esa “*normativa específica*” se encuentran dos disposiciones dictadas por el Estado al abrigo de sus competencias en materia de “*seguridad pública*” (art. 149.1.29 CE): la Ley 10/1991, de 4 de abril, de Potestades administrativas en espectáculos taurinos y el Reglamento de espectáculos taurinos aprobado por RD 145/1996, de 2 de febrero.



A partir de ahí, y según señalamos en el D.31/11:

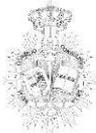
*“... el Derecho del Estado es aplicable y debe ser respetado por la Comunidad Autónoma en todo a lo que no alcanza la competencia de ésta; de donde se infiere que la norma reglamentaria proyectada no puede, en ningún caso, desplazar a tales normas estatales en cuanto, como se ha dicho, actúen y supongan el ejercicio de la indicada competencia exclusiva del Estado; pero, en cambio, en todo lo demás, esto es, en lo incluido en la competencia exclusiva autonómica en materia de espectáculos (art. 8.1.29 EAR '99) no afectado por dicha competencia estatal, la indica Ley 10/1991 y su desarrollo reglamentario constituye sólo derecho supletorio (cfr. art. 149.3 CE), por ser válido cuando se dictó (cfr. Ss. TC. 118/1996, de 27 de junio, y 67/1997, de 20 de marzo, entre otras), que, por supuesto, puede ser desplazado por el Derecho autonómico que se dicte con posterioridad.*

*En conclusión, pues, a juicio de este Consejo Consultivo, el art. 8.1.29 EAR '99, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de espectáculos, incluye, por supuesto, la reglamentación de los espectáculos taurinos populares, en cuanto sometidos a intervención y autorización administrativa, a que se refiere la norma proyectada sometida a nuestro dictamen; debiendo, eso sí, entenderse —lo cual, evidentemente, no hace falta que se reconozca ni incluya en la norma, pues deriva ni más ni menos que de la Constitución— que su disciplina no excluye, en modo alguno, la aplicación de la Ley estatal 10/1991 y las normas reglamentarias que la desarrollan para todo el territorio nacional en cuanto las mismas tienen amparo en el artículo 149.1.29.º CE (...).”*

**4.** En cuanto al **rango formal** de la norma proyectada, el de Decreto del Consejo de Gobierno, es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003: *“corresponde al Consejo de Gobierno: aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*; potestad reglamentaria, por lo demás, que el Gobierno de La Rioja tiene atribuida originariamente por el art. 24.1.a) EAR '99.

Como se ha anticipado ya al analizar la preceptividad de nuestro dictamen, la DF 1ª LEPAR faculta al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones reglamentarias que sean precisas para su desarrollo y aplicación. Además, la materia objeto del reglamento cuya aprobación se pretende se encuentra en la actualidad regulada por el precitado Decreto 27/2011, que solo podrá ser modificado por una norma con rango jerárquico igual o superior al de Decreto.

**5.** Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.



## Cuarto

### Consideraciones sobre la potestad reglamentaria del Gobierno en funciones

Con carácter previo a abordar el análisis sustantivo de la norma proyectada, el Consejo estima oportuno realizar las consideraciones que siguen, en vista de que, en la fecha de emisión de este Dictamen, el Gobierno de La Rioja se encuentra en funciones.

1. De acuerdo con el art. 23.3 EAR'99, el Presidente de la CAR cesa en su cargo en el momento en el que se produce la disolución del Parlamento de La Rioja. A su vez, el cese del Presidente conlleva, el del Gobierno mismo, según dispone el art. 25.2 EAR'99. En los mismos términos se expresan los arts. 7.c) y 22.1 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.

Por su parte, el art. 17.4 EAR'99 establece que el Parlamento es elegido por un periodo de cuatro años, lo que supone que, sin perjuicio de los supuestos de disolución anticipada, el Parlamento queda disuelto, en todo caso, a los cuatro años de su elección, momento en el que termina el mandato de los Diputados que lo integran.

2. En el caso que nos ocupa, la X Legislatura del Parlamento de La Rioja concluyó el 26 de mayo de 2023, fecha en la que se cumplieron 4 años desde su elección, que tuvo lugar el 26 de mayo de 2019 (artículo 1 del Decreto 2/2019, de 1 de abril, del Presidente). Y así, el 28 de mayo de 2023 se celebraron las elecciones al Parlamento de La Rioja, convocadas por Decreto 2/2023, de 3 de abril, de la Presidenta (art. 1).

En consecuencia, el cese del Presidente de la CAR, y con él, el del Gobierno, tuvieron lugar el 26 de mayo de 2023, momento en el que el Gobierno pasó a estar “*en funciones, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno*” (art. 25.2 EAR 99 y 22. 1 de la LGI'03).

Por tanto, en la fecha en que se evacua este dictamen, dado que no se ha producido aún la toma de posesión de un nuevo Gobierno, el Gobierno de La Rioja se halla en funciones.

3. Cumple ahora analizar, por tanto, si esa circunstancia afecta o no, y en qué medida, a la potestad reglamentaria del Gobierno de La Rioja [art. 24.1.a) EAR'99], cuyo ejercicio corresponde a su órgano colegiado primordial, que es el Consejo de Gobierno (art. 23.i LGI'03).

Al respecto, con carácter general, nos remitimos al amplio examen de la figura del Gobierno en funciones que este Consejo realizó en su D.69/19. Somos, además, conscientes, de que, en nuestro ordenamiento, la escasa y genérica regulación de esta figura —de la que



no escapa tampoco nuestra Ley— ha propiciado que se haya visto casi siempre acompañada de un intenso debate jurídico, en relación a la concreta determinación de las atribuciones que, en esta situación, le son vedadas al Gobierno.

En relación con dichas atribuciones el art. 22 de la LGI'03 dispone que:

“2. El Consejo de Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar cualesquiera otras medidas, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique.

3. En todo caso, el Consejo de Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- b) Presentar Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja”.

4. Dejando al margen la actividad consistente en la provisión del normal “*traspaso poderes*” al nuevo Gobierno, el art. 22 LGI'03 habilita al Gobierno en funciones, por un lado, a continuar dando curso al “*despacho ordinario de los asuntos*” y, por otro, a adoptar aquellas “*otras medidas*” que resulten necesarias en supuestos de “*urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique*”.

Esto exige, en primer lugar, delimitar qué deba entenderse por “*despacho ordinario de los asuntos*” y, en particular, si tal atribución puede justificar el ejercicio por un Gobierno en funciones de la potestad reglamentaria.

5. Desde luego, y conforme expusimos en el D.69/19, habida cuenta el tenor del precitado art. 22 LGI'03, a juicio de este Consejo no puede excluirse de raíz que el Gobierno en funciones ejerza la potestad reglamentaria, puesto que, si hubiera sido voluntad del legislador que aprobó la LGI'03 privarle de esa potestad, así lo habría hecho, al igual que ha establecido expresamente otras restricciones (en los arts. 22.3 y 22.4 de la LGI'03).

A partir de ahí, y en torno a la noción “*despacho ordinario de los asuntos*”, presente también en el art. 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha pronunciado, entre otras, la STS de 28-5-2013 (Rcas 231/2012), que analizó la validez de una disposición reglamentaria, modificativa de otra anterior, y dictada por un Gobierno en funciones.

La STS de 28-5-2013 transcribe otra previa de 2-12-2005 (Rcas 161/2004). En ambos pronunciamientos el Alto Tribunal recuerda, en primer lugar, que “[l]a Constitución... no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones”. Además, constata que el de “*despacho ordinario de los asuntos*” constituye un “*concepto jurídico indeterminado*”, de manera tal que han de ser examinados “*caso por*



*caso y asunto por asunto los que han de incluirse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el art. 21.3” de la Ley 50/1997, y también, en el Derecho autonómico riojano, en el art. 22.2 LGI’03.*

Con todo, el análisis necesariamente casuístico de lo que pueda entenderse como “*despacho ordinario*”, tiene que realizarse, conforme a las SSTS citadas, partiendo de un principio interpretativo general que brota del contenido del art. 97 CE, y, singularmente, de la función de dirección política que ese precepto constitucional asigna al Gobierno:

*“La dirección de la política general, que es la misión principal del Gobierno, trae causa del programa que el candidato a su Presidencia defendió ante el Congreso de los Diputados y mereció el apoyo de su mayoría (artículo 99 de la Constitución). Programa que, a su vez, procede del que las fuerzas políticas que otorgaron su confianza al candidato a la Presidencia, presentaron ante los ciudadanos y logró el apoyo de sus votos. (...) Así, gobernar para la Constitución, es dirigir el país a partir de las orientaciones definidas por el Presidente del Gobierno (artículo 98.2 de la Constitución) con el apoyo de la mayoría parlamentaria formada democráticamente por los españoles.*

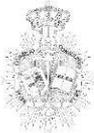
*Pues bien, si esto es lo que debe hacer el Gobierno que se forma, es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones porque el cese ha interrumpido la relación de confianza que le habilita para ejercer tal dirección y le ha convertido en un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno.*

*Así, pues, el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya. El cese priva a este Gobierno de la capacidad de dirección de la política interior y exterior a través de cualquiera de los actos válidos a ese fin, de manera que será preciso examinar, caso por caso, cuando surja controversia al respecto, si el discutido tiene o no esa idoneidad en función de la decisión de que se trate, de sus consecuencias y de las circunstancias en que se deba tomar.*

*(...)*

*En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse”.*

Estas apreciaciones atinentes a la función de dirección política y al hecho de que ésta se sustenta en la existencia de una relación de confianza parlamentaria (arts. 23.2, 24.6, 24.7 y 25 EAR’99), son sin duda trasladables al ámbito institucional de la CAR, en el que el Presidente de la CAR “*dirige y coordina la actuación del Gobierno*” (art. 23 EAR’99), si bien, cuando se halla en funciones ejercerá “*todas las atribuciones del Presidente, salvo las*



*relativas a la definición, dirección y coordinación del programa y la acción de gobierno”* (art. 11.1 LGI’03 en relación con el art. 14.a) LGI’03).

6. Pues bien, siendo ese el criterio interpretativo que debe guiar la delimitación de la noción “*despacho ordinario de los asuntos*”, parece claro que la concreta norma reglamentaria ahora proyectada debe entenderse comprendida dentro de ese concepto. Se trata, como con más detalle veremos, de un anteproyecto de Decreto que habría de modificar un Reglamento que está vigente desde hace más de diez años (el RETPCAR) y que habría de alterarlo, además, en extremos muy puntuales, casi anecdóticos o de mero detalle: prever la posibilidad de que en un festejo taurino popular específico (la suelta de reses) concurren simultáneamente reses machos y hembras, así como elevar moderadamente la cuantía de las coberturas máximas los seguros que deban tomar los organizadores de espectáculos taurinos.

Siendo tan limitados el contenido y los efectos previsibles de la nueva norma, difícilmente podría apreciarse que, con su aprobación, el Gobierno saliente estuviera estableciendo nuevas orientaciones políticas o impidiendo, condicionando o comprometiendo las directrices que el nuevo Ejecutivo haya de imprimir a la acción gubernamental.

7. Lo expuesto hasta aquí, nos exime de analizar si, para la aprobación de este proyecto reglamentario, concurren otras circunstancias habilitantes de la actuación del Gobierno en funciones como pudieran ser las de urgencia o interés general, que por lo demás la Consejería consultante no ha acreditado.

## Quinto

### Observaciones al texto

Hecha reserva de lo anterior, y entrando ya en el examen del Anteproyecto examinado, éste se limitará a introducir modificaciones de escasa sustancia sobre la regulación ya contenida en el Decreto 27/2011. Por una parte, y en el caso de un espectáculo taurino concreto (la suelta de reses regulada por el art. 3.2 del Decreto 27/2011), en el que ya está permitida en la actualidad la participación de reses machos y hembras, el nuevo Decreto habilitaría, como posibilidad excepcional, “*la suelta de un macho acompañado de hembras*”, así como la “*suelta conjunta de todas las reses que hayan participado en el festejo*” durante un máximo de 15 minutos a la finalización de la suelta.

Por otro lado, se elevan las coberturas mínimas de los seguros de accidentes y responsabilidad civil que, conforme al art. 12.h del Decreto 27/2011, han de suscribir los organizadores de los espectáculos. Tales coberturas se incrementan desde los 24.000 a los 50.000 euros en el caso de los seguros de accidentes sufridos por participantes y colaboradores



voluntarios y desde los 90.151,82 hasta los 150.000 euros en el de los seguros de responsabilidad civil frente a espectadores y terceros.

Desde luego, no se advierte contradicción alguna entre esas modificaciones, por un lado, y la LEPAR y la normativa estatal por otro, de modo que resulta claro que la norma reglamentaria proyectada respeta los principios de competencia y jerarquía normativa. Por ello, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Para la correcta tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general, deberían observarse los trámites indicados en el F. Jco. Segundo, Apartado 6, a cuyo efecto se sugiere proceder en la forma señalada por el Apartado 10 del propio F. Jco. Segundo.

### **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y para la que se prevé el rango normativo formal procedente.

### **Tercera**

Por lo que hace a su contenido, el Anteproyecto de Decreto resulta conforme a Derecho.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO