

En Logroño, a 5 de diciembre, de 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Conteras, D<sup>a</sup> María del Bueyo Díez Jalón, D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D<sup>a</sup> María del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**54/01**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja, a instancia del Excmo Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, sobre el Proyecto de Decreto de autorizaciones sanitarias de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejería de Salud y Servicios Sociales ha elaborado un Proyecto de Decreto de autorizaciones sanitarias de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

### **Segundo**

El 11 de septiembre de 2001, por el Centro Gestor, la Dirección General de Salud de la Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja remite a la Secretaria General Técnica el borrador del Decreto referido, poniendo en su conocimiento que se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia.

### **Tercero**

Consta en el expediente administrativo (documentos nº 3 y 4º) que se ha dado audiencia y que han presentado alegaciones, la Federación de Empresarios de La Rioja y la Unión Sindical Obrera.

### **Cuarto**

El 3 de octubre de 2001 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja emite informe favorable al referido borrador de Decreto.

### **Quinto**

El 6 de noviembre de 2001 por el Servicio Jurídico de dicha Consejería se emite informe favorable a la referida norma reglamentaria proyectada, si bien con ciertas consideraciones sobre su articulado.

### **Sexto**

El 15 de noviembre de 2001 por el Secretario General Técnico de Salud y Servicios Sociales se evacua la Memoria justificativa del borrador del Decreto de autorizaciones sanitarias de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 16 de noviembre del 2001, registrado de entrada en este Consejo el 21 de noviembre, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de 21 de noviembre de 2001, registrado de salida el día 22 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Designado ponente el 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 señalada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

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

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, éste órgano deberá ser consultado en los siguientes

asuntos: “c) *Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 8.4, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros en relación con: “c) *Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes*”.

Nos hallamos ante un reglamento ejecutivo o de desarrollo de una ley estatal que da cumplimiento a la remisión normativa contenida, específicamente en el artículo 25.1º de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

La elevación de la consulta sobre esta materia al Consejo Consultivo de La Rioja goza de un carácter preceptivo por tratarse de un procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general de las denominadas “*ejecutivas*”. La preceptividad del dictamen del Consejo de Estado o en su caso, de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, ha sido recordada por reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en SS. TS 22-5-91, Ar. 4337; 23-12-91, Ar. 302; 20-1-92, Ar. 622; 16-1-93, Ar. 342; 27-5-93, Ar. 10204; 14-9-94, Ar. 6969; 17-3-95, Ar. 2646; 27-11-95, Ar. 8944; 13-3-96, Ar. 2126; 15-7-96, Ar. 6394; 28-1-97, Ar. 534; 28-1-97, Ar. 1220; 3-2-97, Ar. 1552; 26-2-98, Ar. 1413; 17-4-98, Ar. 3374; 9-6-98, Ar. 4551; 26-9-98, Ar. 6667; 28-9-98, Ar. 7626; 19-10-98, Ar. 7641; 18-11-98, Ar. 9944; 24-11-98, Ar. 9949 y 17-1-00, Ar. 263.

En esta misma línea, la doctrina legal de este Consejo Consultivo ha abundado en la obligatoriedad del dictamen en el supuesto que se informa, reglamentos de desarrollo de una Ley, sea estatal o autonómica, y así citar los Dictámenes 5/97; 6/97; 7/97; 13/97; 17/97; 22/97; 23/97; 29/97; 3/98 y 7/99 entre otros.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen sobre la materia, según se ha manifestado en reiteradas ocasiones por este Órgano Consultivo procede, un *juicio de estatutariedad*, examinando la adecuación del texto reglamentario propuesto al Estatuto de Autonomía y por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), en el que aquél se inserta, amén de la procedencia de un *juicio de legalidad*, esto es, de adecuación de lo proyectado en la norma reglamentaria que se somete a consulta a la Ley que le sirve de cobertura o a la que pretende desarrollar dando cumplimiento a la remisión normativa que la misma contiene.

En resumen, de nuestra función genérica, cual es velar por la satisfacción del principio de legalidad y canalizar la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, derivan tres importantes aspectos cuyo cumplimiento se pretenden satisfacer en la evacuación del presente dictamen:

- a) Auxiliar a la autoridad que eleva la consulta a los efectos del ejercicio de sus competencias;
- b) Garantizar que el órgano o autoridad consultante actúe en los términos del mandato contenido en el artículo 103 Const., esto es, servir con objetividad a los intereses generales;
- c) Constituir un control previo, que tiene su expresión en los dictámenes evacuados que deben revestir las características de objetividad para procurar el correcto hacer del Gobierno y de la Administración Autonómica en los términos empleados por el Título IV Const. (S. TS 16-7-96, Ar. 6428).

## **Segundo**

### **Enjuiciamiento sobre el cumplimiento de los trámites del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general establecido en la Ley 3/1995 y normativa complementaria**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el sistema de fuentes del Derecho Administrativo, y a través del cual se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración cual es, la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) Iniciación: El proyecto reglamentario que se somete a consulta ha sido iniciado por el órgano competente, Consejería Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja (artículo 67.1º Ley 3/1995).

B) Memoria Justificativa: El mismo va acompañado de la memoria expresiva del marco jurídico en que se inserta la norma, así como la justificación de su oportunidad y adecuación (artículo 67.2º Ley 3/1995).

C) Estudio Económico: En la Memoria justificativa del proyecto del Decreto se justifica la innecesariedad del estudio económico expreso al no conllevar costes económicos directos.

D) Tabla de vigencias y Disposiciones afectadas: : No aparece en el expediente administrativo.

E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja: También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica y así obra en el documento nº 6 del expediente con dos folios (artículo 67.4º Ley 3/1995).

F) Información pública y audiencia corporativa: Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que, *“1º.Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”* y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, *“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”*.

Este trámite – en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos Dictámenes – ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen.

De esta forma queda documentado en el expediente el envío del borrador de la norma reglamentaria proyectada a los sectores afectados, habiendo recibido aportaciones de la Federación de Empresarios de La Rioja (documento nº 3) y de la Unión Sindical Obrera (documento nº 4).

Ahora bien, no consta en el expediente que se haya dado audiencia a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios que estimamos resulta tramite preceptivo a tenor de su legislación reguladora, habida cuenta la materia sobre la que versa la disposición proyectada.

Analizado el *iter* procedimental, hemos de concluir que la Administración Autonómica ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración de Reglamentos, no

obstante, este Consejo advierte que no se ha acompañado la tabla de disposiciones afectadas por el proyecto de reglamento que se informe, mas no se erige en causa o vicio constitutivo ni de nulidad ni de anulabilidad de la norma (artículos 62.2º y 63 LRJ-PAC). Así lo ha confirmado entre otras, la Sentencia del TS de 31 de mayo de 2000 (Ar. 5127).

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, -tanto legal como reglamentaria -, que pretendan elaborar sus órganos.

En la Exposición de Motivos de la norma proyectada y en la Memoria justificativa del mismo se solventa la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictarla. Y todo ello se fundamenta en la cita de varias disposiciones estatales que constituyen la legislación básica del Estado en el sentido expuesto en el artículo 149.1.16ª C.E.

El título competencial de la Comunidad Autónoma dentro, del marco de la legislación básica del Estado, para reglamentar la materia que nos ocupa se halla en el artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía (aprobado por la L.O. 3/1982, de 9 de junio, modificado por las L.O. 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero), a cuyo amparo le compete a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: “5. *Sanidad e higiene*”.

Del mismo modo y en cuanto que el proyecto redundará en beneficio de los consumidores, manifestado en el control, previa autorización sanitaria de funcionamiento, de las industrias y establecimientos alimentarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja,

también sirve de título competencial el contenido en el artículo 9.3 del Estatuto de Autonomía, a saber: “3. *Defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 15 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*”.

En la Exposición de Motivos del Decreto proyectado se hace abundante mención al marco de la legislación básica del Estado en que se inserta la norma, y así se citan:

- La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- El Real Decreto 1712/1991, de 29 de noviembre, sobre Registro General Sanitario de los Alimentos.
- El Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.
- El Real Decreto 50/1993, de 15 de enero, por el que se regula el control oficial de los productos alimenticios.
- El Real Decreto 1397/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueban medidas adicionales sobre el control oficial de productos alimenticios.
- El Real Decreto 2207/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene relativas a los productos alimenticios.

Resulta significativa la cita que la norma proyectada hace de la legislación básica del Estado en que se inserta, más no hace mención alguna a los títulos estatutarios en los que se ampara el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, siendo así que éstos son los únicos atributivos de competencias mientras que la legislación básica tiene tan solo una virtualidad no atributiva de los mismos. Por ello, sería conveniente a juicio de este Consejo Consultivo, que se deje constancia clara y precisa en el preámbulo del reglamento proyectado, junto a las normas básicas del Estado, de los títulos competenciales estatutarios que ostenta La Rioja.

## **Cuarto**

### **Sobre el rango reglamentario de la norma proyectada**

Aclarado el título competencial autonómico, es preciso adentrarnos en el análisis del rango que se le concede al proyecto en cuestión.

A tenor del artículo 1 de la norma proyectada y elevada a informe a este Órgano Consultivo, *“El presente Decreto tiene por objeto la regulación de las autorizaciones sanitarias de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja estableciendo las condiciones y requisitos que han de cumplir para obtener la correspondiente autorización”*.

Sobre el rango reglamentario del proyecto, su norma habilitante es la legislación básica del Estado de conformidad, por ende, con los títulos competenciales autonómicos anteriormente relacionados. La ley que habilita concretamente a la Administración Autonómica y al Poder Ejecutivo Autonómico para tramitar y aprobar el Reglamento, es la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

En concreto, el artículo 25.1º de dicha Ley 14/1986, de 25 de abril, dispone literalmente que, *“La exigencia de autorizaciones sanitarias, así como la obligación de someter a registro por razones sanitarias a las Empresas o productos, serán establecidas reglamentariamente, tomando como base lo dispuesto en la presente Ley”*.

Nos hallamos ante un Reglamento ejecutivo, esto es, que trae su habilitación en la remisión normativa expresada en una norma de superior rango que autoriza al Poder Ejecutivo al desarrollo de la misma, *“remisión normativa”*.

En la terminología pacíficamente aceptada por la doctrina científica y la jurisprudencia, - quedando ceñido el ejercicio de la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas a los principios de legalidad, reserva de ley y jerarquía normativa -, la remisión que contiene la ley a un futuro desarrollo reglamentario, hace que

el producto de la misma se denomine *reglamentos ejecutivos* y que tienen por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del Reglamento en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella.

## Quinto

### Observaciones sobre el contenido del proyecto

A juicio de este Consejo Consultivo, el Proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, en la medida en que sus prescripciones se acomodan a las habilitaciones contenidas en la Ley estatal General de Sanidad y sus disposiciones reglamentarias, es conforme al Ordenamiento Jurídico. Sin embargo, se han de advertir las siguientes matizaciones sobre su articulado:

- **Artículo 7.3º** se refiere el precepto al régimen del silencio administrativo en los expedientes de autorizaciones sanitarias. Pues bien, la falta de resolución expresa por la Administración, -Dirección General de Salud-, de la Consejería de Salud y Asuntos Sociales del Gobierno de La Rioja, produce efectos estimatorios de la solicitud; no obstante, para ajustarse al régimen del silencio de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se propone que en el texto de este precepto se introduzcan los términos, más acordes con el artículo 43 ,1º LRJ-PAC, “*sin haberse notificado resolución expresa*”.
- **Artículo 10**, regula la anulación de las autorizaciones sanitarias concedidas. No obstante, es más preciso con la naturaleza de estos actos, que se sustituya la anulación – propia de las facultades revisoras de los Tribunales de Justicia -, por

el término “*revocación*”. La autorización administrativa es un acto de la Administración, normalmente reglado, que libera la prohibición del ejercicio de un derecho o libertad preexistente, de forma que la autorización trata simplemente de determinar si la actividad o el ejercicio del derecho o libertad en cuestión cumplen las exigencias legales o reglamentarias. A «*contrario sensu*», las autorizaciones quedan sin efecto por la ejecución de la actividad autorizada o por el transcurso del plazo por el que fueron otorgadas. Pueden extinguirse también por su revocación por la Administración, como ocurre cuando se incumplan posteriormente las condiciones a que estuvieran subordinadas, desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento, o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación, o también cuando resultaren otorgadas erróneamente.

## CONCLUSIONES

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para, dentro del marco de la legislación básica citada, reglamentar la materia objeto del proyecto sometido a nuestra consideración, en base a los títulos habilitantes señalados en el Fundamento Jurídico Tercero de este Dictamen.

### **Segunda**

En la elaboración de este Proyecto de disposición general se ha observado el procedimiento legalmente establecido en la Ley 3/1995.

### **Tercera**

El contenido del proyecto es ajustado a Derecho, si bien con las precisiones relacionadas en el Fundamento de Derecho Quinto del presente.

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

**CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA**



**DICTAMEN**

**54/02**

**SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE AUTORIZACIONES  
SANITARIAS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES, INDUSTRIAS  
Y ESTABLECIMIENTOS ALIMENTARIOS EN LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE LA RIOJA.**