

En Logroño, a 18 de marzo del 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con la asistencia de su Presidente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, Dña. María del Bueyo Díez Jalón y Don José-María Cid Monreal, y del Letrado Secretario General Don Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente Don Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

9/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas en relación con el Proyecto de Decreto del Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas ha elaborado a propuesta de la Dirección General de Política Interior un Proyecto de Decreto por el que se regula la estructura, funcionamiento y composición del Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Segundo

Un primer borrador del Decreto proyectado, sin fecha, elaborado por la Dirección General de Política Interior, es remitido por ésta, a efectos de conocimiento y formulación de las observaciones oportunas, respecto de aquellas cuestiones que afecten a sus respectivas competencias, a numerosos órganos y entidades de la Administración Central, Autonómica y Local y representativas de intereses económicos, sociales, incluidas la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Centros Públicos, la Federación de Asociaciones de Vecinos, el Consejo de Estudiantes y el Consejo de la Juventud.

Se incluye, además, el borrador de otro Decreto regulador de los requisitos que deberán cumplimentar las salas de fiestas, discotecas y salas de baile, que no afecta al

presente dictamen.

Ha de señalarse que a este borrador inicial no se acompaña memoria justificativa alguna.

Tercero

Se reciben respuestas de la Dirección General de Administración Local (6/6/2001), de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Asuntos Sociales (28/6/2001), de los Presidentes de la Asociación Riojana de Salas de Fiestas y Discotecas, de la Asociación Riojana del Sector de Restauración y Afines y de la Asociación de Hostelería y Restauración de La Rioja (28/6/2001), de la Dirección General de Calidad Ambiental (10/7/2001), de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Pública, Transportes, Urbanismo y Vivienda (18/7/01) y de la Dirección General de Salud (27/7/01).

Cuarto

La Dirección General de Política Interior, a raíz de las alegaciones presentadas, elabora un segundo borrador que remite a los organismos que las formularon, acompañado a su escrito de fecha 20 de noviembre del 2001, en el que razona y justifica la admisión o inadmisión de aquéllas.

Quinto

Por escrito de fecha 17 de diciembre del 2001, al que se une este segundo borrador, acompañado ya de una memoria justificativa de la misma fecha, la Dirección General de Política Interior solicita informe del S.I.C.E. y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que los emiten con fechas 20 de diciembre del 2001 y 9 de enero del 2002, respectivamente.

Sexto

Se elabora, tras estos informes, un tercer borrador, que se envía para informe al Consejo Económico y Social el 17 de enero del 2002, informe que es emitido con fecha 22 de febrero siguiente.

Séptimo

Teniendo en cuenta el referido informe, elabora la Dirección General de Política Interior un cuarto y último borrador, que es el sometido a nuestro dictamen, acompañado

de una nueva memoria justificativa de fecha 28 de febrero del 2002.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 27 de febrero del 2002, registrado de entrada en este Consejo el 7 de marzo del mismo año, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 7 de marzo del 2002, registrado de salida el día 8 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

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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

De acuerdo con el artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una norma que se dicta en desarrollo o ejecución de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de La Rioja. Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto 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 el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

Examinemos, pues, 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, así como aquéllos exigidos por otras disposiciones o por nuestra propia normativa reguladora.

A) Iniciación.

El proyecto de Decreto, sometido a nuestra consulta, ha sido elaborado por el órgano competente, la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, a través de su órgano directivo la Dirección General de Política Interior.

B) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el artículo 67.2 de la Ley 3/1995 que "*tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general –irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma*".

Dos memorias justificativas, emitidas en momentos procedimentales distintos, aparecen en el expediente, según ha quedado relacionado en los antecedentes del asunto quinto y séptimo. La primera, tras las alegaciones formuladas por los organismos y entidades consultadas, y la segunda tras la emisión de los preceptivos informes o dictámenes del SICE, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del Consejo Económico y Social e inmediatamente antes de solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

Reiteradamente hemos señalado en dictámenes anteriores que la Memoria justificativa debiera elaborarse al final del procedimiento, de manera que su lectura ofrezca una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el artículo 67.2 de la Ley 3/1995, sin perjuicio de que exista ya en el momento inicial del procedimiento una memoria justificativa de la conveniencia u oportunidad de la norma.

En el presente caso, se ha hecho caso de nuestra reiterada sugerencia, si bien se echa en falta la justificación de la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, conteniéndose en este apartado una descripción de la estructura del Decreto proyectado más propia de una Exposición de Motivos del que, por otra parte, la norma sometida a dictamen carece.

Sin embargo, no se excluye, y sería aconsejable, la existencia en el momento inicial del procedimiento de una memoria justificativa de la conveniencia u oportunidad de la misma.

C) Estudio económico.

Las memorias referidas en el apartado anterior justifican la no inclusión del estudio económico a que se refiere la Ley 3/1995, de Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en que la norma proyectada no comporta inicialmente la realización de ninguna inversión o gasto consolidado.

Este Consejo Consultivo tiene serias dudas de la innecesariedad del estudio económico, pues no resulta lógico que el funcionamiento de un Consejo, que cuenta con 26 miembros más el Secretario, actuando en pleno al menos una vez al año, y en Comisión Permanente, de 11 miembros, que actúa, como mínimo, dos veces al año, no comparta gasto alguno.

Destaquemos que, tanto la Dirección General de los Servicios Jurídicos como el Consejo Económico y Social, en sus respectivos informes, ponen de relieve la falta de

previsión de la norma proyectada sobre régimen de dietas o compensaciones a las organizaciones representadas en el Consejo por la asistencia y participación en el mismo.

D) Tabla de derogaciones y vigencias.

La norma proyectada no contiene disposición derogatoria alguna, lo cual es lógico toda vez que la Ley 4/2000, de 25 de octubre, no ha sido objeto de desarrollo alguno y tratarse el Consejo a que se refiere la norma proyectada de un órgano creado "*ex novo*" por dicha Ley.

E) Audiencia de los interesados.

El trámite, como ha quedado apuntado en el segundo de los Antecedentes del Dictamen, puede considerarse cumplido exhaustivamente, dado el número de organismos, con competencias en la materia, y entidades, con intereses directos o indirectos en la misma que han sido consultados.

También resulta plausible la respuesta por el órgano directivo a quienes formularon alegaciones.

F) Informe del S.I.C.E.

El artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) sobre "*toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo*", informe que el referido precepto señala que se "*exigirá*" con carácter "*previo a su publicación y entrada en vigor*" y ello "*al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos*".

En el expediente consta la intervención SICE con un detallado y preciso informe cuyas observaciones, junto con las de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, dieron lugar a la elaboración del tercer borrador del proyecto de Decreto.

G) Carácter completo del expediente.

Debe señalarse, por último, que el art. 40.2.B) de nuestro Reglamento orgánico exige la remisión del expediente "*completo*". En el presente caso, se ha cumplido adecuadamente

con esta exigencia, con la salvedad de que, como hemos señalado en el apartado B) del Fundamento de Derecho segundo, sería aconsejable la existencia de una memoria inicial justificativa de la conveniencia u oportunidad de la norma.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

El proyecto de Decreto remitido por la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas tiene por objeto la regulación del Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, creado por el artículo 53 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, cuya Disposición Transitoria Octava dispuso que el Gobierno de La Rioja regularía, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, la composición, organización y funcionamiento de dicho Consejo.

Esta función de ejecución y desarrollo simplifica, en el presente caso, la tarea de identificar los títulos competenciales en virtud de los que actúa la Comunidad Autónoma, puesto que la Exposición de Motivos de dicha Ley ya hizo referencia precisa a esta cuestión.

A dicho título (art.8.1.29 del Estatuto de Autonomía de La Rioja) se refiere el Preámbulo del Proyecto de Decreto, aun cuando la Exposición de Motivos de la Ley hacía referencia también a la competencia en materia de *"promoción de la adecuada utilización del ocio"* (art. 8.1.27 del Estatuto).

Como decíamos en nuestro Dictamen 18/00, cuando la norma proyectada se presenta como complemento o desarrollo de una Ley autonómica, puede razonablemente decirse que el principio de jerarquía normativa comprende al de competencia, por cuanto, comprobado que la norma en proyecto no vulnera las prescripciones de la Ley y se mueve en el mismo ámbito que ésta disciplina, ha de entenderse amparado por ella en el ámbito competencial.

Dicho de otro modo: la presunción de validez de la Ley autonómica, a la que sólo el Tribunal Constitucional puede, si es impugnada oportunamente, expulsar del ordenamiento, ha de entenderse da cobertura, en el aspecto de la competencia de la Comunidad Autónoma en uno y otro caso ejercitada, al reglamento que objetivamente respete sus prescripciones y, sobre todo, su ámbito material.

Cuarto

El proyecto de Decreto y el principio de jerarquía normativa.

Como consecuencia de lo que acabamos de exponer en el fundamento precedente, en este caso el análisis esencial ha de contraerse a la conformidad de la norma proyectada con la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de La Rioja.

Esta Ley dedica al Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas los artículos 53 a 55, reguladores respectivamente, de su creación, funciones y composición, y la Disposición Transitoria Octava, a la que ya nos hemos referido en el fundamento anterior.

Podemos afirmar que la norma proyectada es conforme con la Ley que desarrolla y, en concreto, con los citados preceptos, dando cumplimiento al mandato contenido en su artículo 55, según el cual, "*por Decreto del Gobierno de La Rioja se determinará la composición, organización y funcionamiento*" del Consejo, mandato que reitera la citada Disposición Transitoria, que fija para ello el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley.

No existe, en el Proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, extralimitación alguna del marco básico fijado por la Ley en los artículos de la misma ya citados, pudiendo concluir el escrupuloso respeto del principio de jerarquía normativa.

Quinto

Observaciones concretas al texto de la norma proyectada.

Título y Preámbulo.-

Se refieren ambos a "*la estructura, funcionamiento y composición*" del Consejo, y entendemos más apropiada, por responder a una secuencia temporal más lógica, la fórmula empleada por el artículo 55 y Disposición Transitoria Octava de la Ley: "*composición, organización (o estructura) y funcionamiento*".

Por otra parte, se sugiere suprimir la referencia al plazo previsto en la reiterada Disposición Transitoria 8º de la Ley, ya que él mismo ha sido ampliamente superado en este caso.

También se estima que deben numerarse todos los artículos del Proyecto que tengan varios párrafos para facilitar así su cita.

Artículo primero, segundo párrafo.-

Se aprecia en dicho párrafo una diferencia con el artículo 55 de la Ley. En éste, se refiere a "*los intereses del sector empresarial*", mención que no aparece en aquél. Creemos que el texto de la Ley es correcto pero, si lo que entienden los autores del Proyecto de Decreto es que la expresión "*los intereses del sector empresarial*" no incluía los de los trabajadores del sector, estimando más comprensiva la expresión "*los intereses económicos y laborales*" que utiliza el Proyecto de Decreto, en tal supuesto, el párrafo que comentamos debería redactarse así: "*En el Consejo estarán representados, junto a las Administraciones afectadas, los intereses económicos y laborales y los de los consumidores, los padres, los jóvenes y los vecinos, a través de sus organizaciones más representativas*".

Artículo segundo.-

El apartado a) olvida reseñar el carácter preceptivo que al informe del Consejo atribuye el art. 54-a) de la Ley.

En el apartado b), debe suprimirse la referencia a las "asociaciones más representativas", puesto que el órgano debe ser sólo consultivo de la Administración.

Y, por lo que se refiere al apartado f), para evitar la generalidad, imprecisión y dudas que puedan plantearse, denunciadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y el Consejo Económico y Social, convendría concretar que el público a que se refiere el precepto es el participante en los espectáculos públicos o actividades recreativas objeto de la Ley.

Artículo cuarto.-

Se observan en la regulación de la composición de este Consejo varias imprecisiones que deben corregirse.

Así, por ejemplo, se habla de "representantes de las asociaciones empresariales", sin expresar de qué sector. Debe aclararse en este punto, si existe o no una duplicidad entre los tres representantes de las mismas y los dos de las "asociaciones empresariales más representativas" a que se refiere el precepto. Algo parecido puede suceder con relación a las federaciones y asociaciones de vecinos. Igualmente, debe precisarse más la expresión "asociaciones de padres", para concretar a cuáles quiere referirse el precepto.

En general, deben precisarse en todos los casos los mecanismos de designación de los representantes de los distintos colectivos ya que ello no queda claro en el Proyecto en

todos los casos.

Artículo quinto.-

El párrafo segundo, que exige la comunicación de la convocatoria del Pleno a los vocales con una antelación mínima de cinco días, *"salvo que por razones de urgencia se impusieren plazos más breves"*, adolece en la excepción prevista a la norma general de una inconcreción peligrosa, entendiéndose que debería fijar también la antelación mínima en dichos supuestos de urgencia: veinticuatro o cuarenta y ocho horas.

Artículo séptimo.-

Su último párrafo no prevé, aun cuando sería lógico, la convocatoria de la Comisión Permanente a instancia de un determinado porcentaje de sus miembros.

Disposición Final Primera.-

Entendemos, aunque se repite en los sucesivos borradores, que existe un error de redacción en esta Disposición, cuando declara de aplicación los artículos 22 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *"en lo previsto por este Decreto"*. Suponemos que la norma pretende remitirse supletoriamente a la regulación de los órganos colegiados en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuyo caso debería decir *"en lo no previsto por este Decreto"*.

Disposición Final Segunda.-

Coincidimos con el Consejo Económico y Social en que el Consejo regulado en la norma proyectada pueden atribuírsele facultades de autoorganización mediante un reglamento de funcionamiento interno, pero es incorrecto expresarlo diciendo que se le faculta para completar la regulación establecida en la propia norma, lo que sería tanto como reconocerle competencias reglamentarias generales, lo cual no es legalmente admisible.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en este Dictamen y, en especial, en el último de los fundamentos jurídicos de este dictamen y en el apartado C) del fundamento segundo.

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