

En Logroño, a 14 de Mayo de 2002, 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 Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal , así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**21/02**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas sobre el Proyecto de Orden de la Consejería por la que se desarrolla el artículo 22.d) de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas de La Rioja, en lo referente a la obligación de las empresas de disponer en un lugar visible al público y perfectamente legible la lista de precios, y se suprime la obligación de sellado de la misma para determinados establecimientos.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas ha elaborado un Proyecto de Orden por la que se desarrolla el artículo 22.d) de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas de La Rioja, en lo referente a la obligación de las empresas de disponer en un lugar visible al público y perfectamente legible la lista de precios, y se suprime la obligación de sellado de la misma para determinados

establecimientos. No consta en el expediente el acuerdo ni la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración de la citada norma reglamentaria, si bien la memoria justificativa que acompaña al primer borrador lleva fecha de 24 de octubre de 2001.

### **Segundo**

La intención de la Consejería era que la norma proyectada fuera aprobada como Orden y publicada en el BOR a la vez o poco después que la Orden de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente que por entonces igualmente se proyectaba, y que acabó siendo la 31/2001, de 17 de diciembre, publicada en el BOR de 20 de diciembre. Esta Orden, desarrollando lo dispuesto en la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, eliminó la obligación de sellado por la Administración turística de las listas de precios en restaurantes, cafeterías y bares (que, a tenor de dicha Ley 2/2001, son establecimientos turísticos). La Orden ahora proyectada, desarrollando la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas de La Rioja, pretende hacer lo propio con los establecimientos no turísticos en que se sirvan al público alimentos o bebidas para ser consumidos en el mismo local (heladerías, chocolaterías, salas de fiesta, casinos, salas de baile, discotecas, etc.).

Por escrito de fecha 24 de octubre de 2001, se remitió el primer borrador de la Orden proyectada a una amplia lista de asociaciones y entidades representativas de los intereses afectados por la misma, incluyendo a las Asociaciones de Consumidores de ámbito riojano, la Federación de Municipios y diversas Asociaciones de Empresarios de Hostelería y afines.

Concluido el plazo para la remisión de alegaciones, se redacta un nuevo borrador teniendo en cuenta las mismas, siendo de destacar que —a sugerencia del Servicio de Consumo de la Consejería de Hacienda y Economía— se prevé ahora la aprobación de la norma reglamentaria como Decreto. Este segundo borrador se remite a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, para su preceptivo informe, con fecha 19 de noviembre de 2001.

Al no recibirse el informe de los Servicios Jurídicos, y a la vista de publicación en el BOR de 20 de diciembre de la ya citada Orden 31/2001, de 17 de diciembre, del Consejero de Turismo y Medio Ambiente, con fecha 31 de enero de 2002 se redacta un tercer borrador en el que se adapta la exposición de motivos a la entrada en vigor de aquélla y se suprimen las referencias al euro que se contenían en la norma, por estar previstas para el período transitorio de convivencia con la peseta, cuya finalización era entonces inminente.

El 2 de abril de 2002 se recibe finalmente en la Dirección General de Política Interior el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos —fechado el 27 de marzo anterior—, el cual es favorable a la norma proyectada, si bien sugiriendo, sin mayor argumentación, que “el rango normativo sea Orden y no Decreto”. En tal sentido se redacta el cuarto y último borrador, que es el remitido a este Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito fechado el 24 de abril de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 30 de abril de 2002, 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 30 de abril de 2002, registrado de salida el mismo día, 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 a apreciar 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.**

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de éste es preceptivo al ser el Proyecto de Reglamento que pretende aprobarse una norma que se dicta en aplicación y desarrollo del artículo 22.d) de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Igual carácter preceptivo establece el art. 14.2 del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

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 art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél 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.

Hemos de examinar, en primer lugar, 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 aquellos que resultan de otros preceptos legales o reglamentarios.

#### **A) Iniciación**

No consta en el expediente remitido por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas el acuerdo y la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada por el órgano directivo elaborador de la

misma, como exige el art. 67.1 de la Ley 3/1995. Este extremo debiera recogerse expresamente en todos los expedientes de elaboración de reglamentos.

### **B) Memoria justificativa**

Dispone literalmente el art. 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»*.

En el expediente remitido se contiene una «Memoria Justificativa de la conveniencia» del proyecto de Reglamento, elaborada en un primer momento y acompañando, por tanto, al primer borrador. Lógicamente, en la misma no se hace ni puede hacerse referencia alguna a las consultas facultativas efectuadas, puesto que las mismas se recabaron con posterioridad. Esta deficiencia aparece subsanada con una “Memoria Final”, en la que se hace somera alusión a tales consultas, así como a otros avatares acaecidos en el curso del proceso de elaboración de la norma reglamentaria. Pese a todo, entendemos que el adecuado cumplimiento de las previsiones de la Ley 3/1995 exige que, sin perjuicio de la constancia en el expediente de exposiciones previas que expliquen la conveniencia y oportunidad del proyecto de reglamento, se elabore la Memoria al final del proceso, valorándose en ella todos los informes emitidos —incluyendo el de los Servicios Jurídicos, que debe ser el último antes de la intervención del Consejo Consultivo—, así como las alegaciones hechas en los trámites de audiencia corporativa y, en su caso, información pública.

### **C) Estudio económico.**

En el expediente existe una «Memoria económica» en la que se indica que «la implantación de la exención (de la obligación de sellado por la Administración de las listas de

precios) no conlleva gasto económico alguno, al ser de libre confección (por los empresarios) el formato de lista de precios»; lo cual, en efecto, parece indiscutible.

#### **D) Tabla de derogaciones y vigencias.**

La norma proyectada no comporta la derogación de ninguna norma, puesto que las afectadas por ella son normas estatales que, por tanto, aquélla no puede derogar sino simplemente desplazar en su aplicación. A estas últimas se hace oportuna referencia en la memoria, en la que se echa de menos, sin embargo, la aclaración (que se deduce, empero del resto del expediente, y hasta del preámbulo de la propia Orden) de que mantiene su vigencia la Orden 31/2001, de 17 de diciembre, del Consejero de Turismo y Medio Ambiente, a la que la que se proyecta trata de complementar.

#### **E) Audiencia de los interesados**

Este trámite fue adecuadamente cumplido en la elaboración del proyecto de Reglamento que nos ocupa.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.**

La materia regulada por el Proyecto de reglamento sometido a nuestro dictamen ha de entenderse incluida dentro de las competencias que a la Comunidad Autónoma de La Rioja atribuye el artículo 9.1 de su Estatuto de Autonomía, concretamente las exclusivas sobre espectáculos (apartado 29) y adecuada utilización del ocio (apartado 27). Además, como hemos tenido ocasión de señalar ya en anteriores Dictámenes,( DD 22/97, 18.00, 29/00 y 31/00, entre otros) el problema competencial queda diluido cuando, como ocurre en este caso, se trata de una norma reglamentaria que nítidamente desarrolla un precepto incluido en una previa ley autonómica, pues entonces, de haber extralimitación de competencias, ésta no sería

imputable al Reglamento sino a la Ley que le sirva de cobertura, y ésta, una vez aprobada, está amparada por una general presunción de validez que sólo el Tribunal Constitucional, declarando su nulidad al conocer de un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad, puede destruir.

Y es que, en efecto, la norma reglamentaria proyectada, en cuanto a su contenido —y sin perjuicio, por tanto, de lo que en cuanto a su forma y rango se señala en el siguiente de los fundamentos jurídicos de este dictamen—, tiene nítida cobertura en el artículo 22.d) de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas de La Rioja, que establece la obligación solidaria de los titulares de los establecimientos y locales o de las respectivas licencias y de los organizadores o promotores de espectáculos públicos o actividades recreativas de disponer de lista de precios en un lugar visible al público y perfectamente legible; prescripción que aquélla se limita a desarrollar y concretar, sin que sea apreciable extralimitación alguna respecto a las determinaciones de la ley.

#### **Cuarto**

##### **Sobre la forma y rango de la norma reglamentaria proyectada.**

En contra de la decisión finalmente adoptada, entendemos que es necesario recuperar el criterio seguido en buena parte del proceso de elaboración de la norma proyectada, que, a nuestro juicio, debe aprobarse como Decreto por el Consejo de Gobierno. Y es que, en efecto, como acertadamente señalara el informe del Servicio de Comercio y Consumo de la Consejería de Hacienda y Economía, emitido el 5 de noviembre de 2001, “ *la Disposición final primera de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, autoriza al Gobierno de La Rioja a dictar las disposiciones necesarias en desarrollo y aplicación de la Ley*”, por lo que la habilitación legal alcanza a aquél y no al Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas.

En este sentido, y como hemos declarado ya con anterioridad en varios Dictámenes (DD 32/99, y 23 y 28/00, entre otros), nuestro Estatuto de Autonomía atribuye en exclusiva la potestad reglamentaria al Gobierno [artículo 24.1.a)], de modo que la de los Consejeros ha de considerarse como de atribución expresa o habilitación caso por caso, bien directamente por la Ley, bien residualmente y por delegación del propio Gobierno en una norma reglamentaria aprobada por éste y, por tanto, con forma de Decreto. Y en el presente supuesto, no sólo no existe norma alguna que habilite al Consejero para dictar la Orden proyectada, sino que la propia Ley supuestamente habilitante se la niega implícita pero inequívocamente al ceñir expresamente al Gobierno de La Rioja la referida habilitación para su desarrollo reglamentario. Debiendo aclarar en este punto que la genérica habilitación contenida en el artículo 35,e) de la Ley 3/1995 no es suficiente para el ejercicio de una potestad reglamentaria *ad extra* en las materias propias de la Consejería, pues para ello se requiere, además, contar con una habilitación por ley específica sin que sea suficiente la previsión genérica del citado artículo 35.e), tal como ya señalamos en Dictámenes anteriores ( DD 32/99 , 23 y 28/00), especialmente en el F.J.5 último de este último.

En realidad, esta misma objeción resulta aplicable a la Orden 31/2001, de 17 de diciembre, del Consejero de Turismo y Medio Ambiente, ( no dictaminada en su día por este Consejo Consultivo ), reguladora de las listas de precios de restaurantes, cafeterías y bares, puesto que la Ley que dicha Orden desarrolla —la 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja— habilita para su desarrollo reglamentario igualmente al Gobierno, y no al Consejero. (Disposición final primera). Por ello, recomendamos vivamente que, en el Decreto que se dicte, se refundan las prescripciones de la norma reglamentaria proyectada y sometida al dictamen de este Consejo Consultivo con las contenidas en la referida Orden 31/2000, de modo que dicho Decreto resulte aplicable a cualesquiera establecimientos o instalaciones en que se sirvan alimentos o bebidas para su consumición en el propio local. Ello serviría para clarificar el panorama normativo, básicamente consistente en eliminar la obligación de sellado por la Administración de las listas de precios en toda clase de establecimientos de

hostelería, que, en función de la distinción entre los que son turísticos y los que no lo son, resulta confuso en la aplicación simultánea de las Órdenes aprobada y proyectada, en detrimento de la seguridad jurídica y de los intereses tanto de los empresarios del sector cuanto de los consumidores. Basta para observar esta consecuencia, la desmesurada extensión del título de esta disposición, el cual se sugiere reducir en forma adecuada, especialmente si se refunde en la forma en que hemos indicado.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja es competente para regular la materia de que se ocupa la norma reglamentaria proyectada, si bien el Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones públicas carece de habilitación suficiente para dictarla, toda vez que la Ley en que dicha norma se funda se la atribuye exclusivamente al Gobierno. En consecuencia, la norma que se apruebe ha de adoptar la forma de Decreto.

### **Segunda**

En cuanto a su contenido, el Proyecto se ajusta a la legalidad, si bien se recomienda se aproveche la ocasión de aprobarlo como Decreto para refundir su contenido con el de la Orden 31/2001, de 17 de diciembre, del Consejero de Turismo y Medio Ambiente, reguladora de las listas de precios de restaurantes, cafeterías y bares, clarificando así la situación normativa para empresarios afectados y consumidores y subsanado la falta de habilitación con que dicha orden se dictó.

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