

En Logroño, a 2 de diciembre 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^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

71/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales, del Gobierno de La Rioja, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas relativas a la formación de manipuladores de alimentos y al procedimiento de autorización de empresas y entidades de formación.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

En fecha 28 de mayo de 2002, el Director General de Salud, dicta un Acuerdo de iniciación de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, con el fin de regular las normas relativas a la formación de manipuladores de alimentos y al procedimiento de autorización de empresas y entidades de formación, designando en el mismo, al Servicio de Higiene de los Alimentos y Sanidad Ambiental como órgano responsable de la instrucción del procedimiento.

Segundo

Sobre la base de ese encargo, consta en el expediente un primer borrador de la disposición de fecha 2 de julio del año en curso, que acompaña a la memoria de la Jefa de Servicio de Higiene de los Alimentos y Sanidad Ambiental, que describe las razones de oportunidad que justifican el proyecto de disposición, al tiempo que justifica la innecesariedad del estudio económico por la ausencia de costes y no creación de nuevos servicios, citando, por último, las disposiciones que se ven derogadas con la disposición que se proyecta y, en concreto, las Órdenes de la Consejería de Salud de 1 de octubre de 1984 y 14 de mayo de 1986.

Tercero

El citado primer borrador es sometido a informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación, que es emitido en fecha 1 de agosto de 2002.

Cuarto

Recogiendo las recomendaciones del anterior informe, se elabora un segundo borrador, de fecha 9 de septiembre de 2002, que es sometido al informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que se emite en fecha 27 de septiembre del mismo año, y que determina el tercer borrador del proyecto de disposición, de fecha 11 de octubre de 2002.

Quinto

Por último, en fecha 11 de octubre de 2002, se emite un informe por el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud y Servicios Sociales en el que se viene a realizar un resumen de todo el *iter* procedimental seguido para la elaboración de la disposición, acordando su traslado al Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 11 de octubre de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 28 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente, y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 28 de octubre de 2002, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, 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

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.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este 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 12 de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, nos encontramos ante un Proyecto de Decreto que se dicta en desarrollo no de lo establecido en ninguna Ley estatal o autonómica, sino en desarrollo de otra disposición de carácter general, como es el Real Decreto 202/2000 de 11 de febrero por el que se establecen normas relativas a los manipuladores de alimentos. Ello nos llevaría a considerar en un principio que el presente dictamen tiene el carácter de facultativo, al encontrarnos ante un proyecto de disposición general distinto de aquellos para los que se exige el dictamen con carácter preceptivo. Sin embargo y como quiera que la exposición de motivos del citado Real Decreto 202/2000 establece que su contenido tendrá el carácter de norma básica con arreglo a lo establecido en el artículo 149.1.16 de la Constitución Española, unido al hecho de que el régimen sancionador se remite a lo establecido, entre otras, en la Ley autonómica de Salud, puede entenderse que nos encontramos ante un supuesto de dictamen preceptivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que por el Consejo Consultivo, en ejercicio de su función, debe velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

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

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con

el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

1) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo, de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito.

B) 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 S.I.C.E. sobre toda actuación administrativa que conlleve creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo, informe 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.

El Reglamento proyectado regula dos procedimientos administrativos a instancia de parte, uno para obtener el reconocimiento de programas de formación e higiene alimentaria, y otro para la obtención de la autorización para impartir formación en materia de higiene y seguridad alimentaria, así como sus modificaciones. En el expediente consta un preciso y detallado informe del S.I.C.E. cuyas observaciones parece que han contribuido a la elaboración del segundo borrador del reglamento.

C) Carácter completo del expediente.

Debe señalarse que el artículo 40.2.b de nuestro Reglamento orgánico exige la remisión del expediente completo. En el presente caso, consta cumplido de manera adecuada este requisito.

D) 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 este caso, existe una Memoria inicial que establece el marco normativo del Proyecto de disposición, así como se justifica la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas, la justificación de la no necesidad de estudio económico, y cita las normas que se ven afectadas en su permanencia con el Proyecto.

Posteriormente, existe una Memoria que cumple con las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo ya que, de su lectura, se ofrece 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 art. 67.2 de la Ley 3/95, sin perjuicio de que exista ya en el momento inicial del procedimiento una Memoria justificativa de la conveniencia u oportunidad de la norma.

E) Estudio económico.

No existe entre la documentación remitida el necesario estudio económico, aunque, como ya hemos indicado al tratar de la Memoria justificativa, a este concreto particular, se manifiesta que la disposición administrativa de carácter general que se

pretende aprobar, no genera coste económico ninguno para el Gobierno de La Rioja, por lo que dicho requisito también se estima como satisfactoriamente cumplido.

2) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho. Como ya hemos manifestado, se cumple de manera adecuada también con este requisito.

3) Audiencia corporativa.

Si bien en la tramitación del presente Proyecto se ha observado el trámite de información pública a que se refiere el art 68 de la Ley 3/1995, debemos reiterar nuestra doctrina (formulada en nuestros Dictámenes 13/97, 18 y 30/00) en el sentido de que dicho trámite de información pública es distinto del de audiencia corporativa y que éste último resulta siempre de obligado cumplimiento.

En efecto, como señalábamos en nuestro Dictamen 13/97 F.J.3, la audiencia corporativa es la que debe darse a las entidades que por ley ostentan la representación y defensa de intereses de carácter general y corporativo. Existe una laguna legal, tal y como advertimos en nuestro Dictamen 1/00 F.J.2., consistente en la falta de previsión de este trámite de audiencia corporativa en la normativa de la precitada Ley 3/ 1995, laguna que es preciso colmar acudiendo a la normativa estatal contenida en el art 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, habida cuenta de la interpretación jurisprudencial que se inclina por el carácter preceptivo de esta audiencia corporativa (Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de enero, 23 de septiembre y 8 de octubre de 1996). La derogación del citado artículo 130.4 LPA no ha alterado esta doctrina, ya que la expresada audiencia corporativa se recoge ahora en el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, que resulta aplicable en La Rioja, tal y como razonábamos ampliamente en nuestro Dictamen 5/1998, al que nos remitimos.

La omisión de esta audiencia es perfectamente subsanable antes de la aprobación definitiva de la disposición dictaminada, como advertíamos en nuestro Dictamen 1/00, F.J.2,

lo que contribuirá a su perfeccionamiento técnico, evitando además el riesgo de posibles impugnaciones posteriores.

En el presente caso, estimamos que es preceptivo, por razón de la materia, dar audiencia a las Asociaciones de consumidores y usuarios, en los términos del artículo 22.1 de la Ley 26/ 1984, de 19 de julio, General para la defensa de consumidores y usuarios, tal y como también indicábamos en nuestro Dictamen 53/00 F.J.2.

Por otro lado, dada la naturaleza del contenido de la regulación proyectada que, no sólo afecta directamente a los consumidores, sino también a las propias empresas alimentarias, que se ven obligadas a la formación en la materia de su propio personal, parece que hubiese sido conveniente la remisión del presente proyecto también a las correspondientes Asociaciones de empresarios, con el fin de que por las mismas de haberlo estimado oportuno se hubiesen formulado las posibles alegaciones al contenido de la norma, sin que conste en el expediente la remisión a entidad alguna. La citada omisión resulta más llamativa si se tiene en cuenta que en la exposición de motivos del Real Decreto que sirve de legislación básica, se hace mención expresa al hecho de haber sido oídos los distintos sectores afectados por la regulación.

Tal ausencia debería ser subsanada antes de la publicación del Decreto, con el fin de que quedasen perfectamente cumplidos todos los requisitos para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

No cabe duda de la competencia de la Comunidad Autónoma para dictaminar la norma proyectada. Son varios los títulos competenciales que pueden aducirse a este respecto.

Por un lado, el artículo 8.1.19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por las LL.OO. 3/1994, de 24 de mayo, y 2/1999, de 7 de enero), que atribuyen a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia exclusiva en materia de

agricultura, ganadería e industrias alimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Pero el título prevalente en este caso es la competencia en materia de sanidad e higiene atribuida en el art 9.5 del precitado Estatuto de Autonomía.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición informada.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto.

El Proyecto que nos ocupa se estructura en 14 artículos, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos finales. En su contenido se muestra absolutamente respetuoso con el del Real Decreto estatal que sirve como legislación básica en la materia y, así, al igual que éste, establece la obligación de los empresarios del sector alimentario de formar a los manipuladores de alimentos en cuestiones de higiene alimentaria y, a su vez, reserva a las autoridades competentes la potestad de formar en materia de higiene y seguridad alimentaria a los manipuladores de alimentos.

A partir de lo anterior, la disposición regula los contenidos de los programas de formación, los requisitos que deben cumplir las empresas que se dediquen a impartir cursos específicos de formación, así como el procedimiento para obtener las preceptivas autorizaciones.

En cuanto al régimen sancionador, siguiendo la pauta del precitado Real Decreto del año 2000, lo remite a la Ley 2/2002, de Salud; a la Ley 14/1986, General de Sanidad; a la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de consumidores y usuarios, y al Real Decreto

1945/1983. Evidentemente, se trata de una remisión muy genérica que, al ir referida a leyes, no plantea problemas desde el punto de vista del respeto al principio de legalidad, pero que, a buen seguro, requerirá un posterior desarrollo por vía reglamentaria.

En cuanto al texto del articulado, a lo largo del procedimiento de elaboración de la disposición se han ido aceptando la totalidad de las sugerencias realizadas en los distintos informes existentes en el expediente, lo que ha mejorado sensiblemente el primer borrador.

C O N C L U S I O N E S

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 la observación realizada a propósito de la audiencia corporativa, que deberá subsanarse antes de procederse a la aprobación de la disposición.

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