

En Logroño, a 11 de mayo de 2004., el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y 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^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

32/04

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 51/1994, de 15 de septiembre, que establece la composición y funcionamiento del Consejo Riojano de Artesanía.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja nos remite para dictamen un Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 51/1994, de 15 de septiembre, que establece la composición y funcionamiento del Consejo Riojano de Artesanía. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo, constan en el expediente los siguientes documentos, acreditativos del cumplimiento de los trámites para la elaboración de una disposición administrativa de carácter general:

-Borrador del proyecto, sin fecha, elaborado por la Dirección General de Ordenación y Desarrollo Económico (folios 1 y 2).

-Decreto 51/1994, de 15 de septiembre, por el que se establecen la composición y funcionamiento del Consejo Riojano de Artesanía (folio 3).

-Decreto 52/1998, de 28 de agosto, por el que se modifica el Decreto 51/1994, de 15 de septiembre, que desarrolla el Consejo Riojano de Artesanía (folio 4).

-Memoria justificativa de la norma proyectada, redactada, por la Dirección General de Ordenación y Desarrollo Económico el 22 de enero de 2003 (folio 5).

-Informe-propuesta de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, emitida el 19 de febrero de 2004 (folios 6 y 7).

-Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (folio 8).

-Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 4 de marzo de 2004, con una serie de observaciones generales y particulares al texto propuesto (folios 9 a 11).

-Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja de 16 de marzo de 2004 (folios 12 y 13).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 28 de abril de 2004, registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico 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 29 de abril de 2004, registrado de salida el mismo día, 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 a la Consejera señalada 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.

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, de modificación de otro anterior, el Decreto 51/1994, de 15 de septiembre, que se dictó, en su día, en desarrollo de la normativa autonómica, de una norma con rango de ley, cual es la Ley 2/1994, de 24 de mayo, de Artesanía de La Rioja.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, 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 la 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*, para, de este modo, evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

Segundo

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

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 ordenamiento jurídico-administrativo, y que, por ende, en él 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, y supletoriamente, por lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

A) Iniciación:

El proyecto reglamentario que se somete a consulta ha sido iniciado por el órgano competente, Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja (artículo 67.1º Ley 3/1995) y, en concreto, dentro de este Departamento, por el Centro Directivo habilitado para acordar el inicio de estos expedientes, esto es, por la Dirección General de Ordenación y Desarrollo Económico, al abrigo de lo dispuesto en el artículo 4.6.6 del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

B) Memoria justificativa:

El mismo va acompañado de una Memoria justificativa *inicial* elaborada el 22 de enero de 2003, en la que se expone, con claridad y precisión, el marco normativo en que se inserta la norma proyectada, con especial referencia al título competencial en que se funda, la oportunidad de la misma, y una breve referencia sobre la innecesariedad de la memoria de corte económico, pues la aprobación y posterior entrada en vigor de la norma, no implica gasto alguno a cargo de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Posteriormente y con fecha de 19 de febrero de 2004, se emite otra, llamada “Informe-Propuesta”, por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, en la que se tienen en cuenta los trámites del procedimiento para la redacción y aprobación definitiva de la norma proyectada.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas, la *inicial* en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas, - tabla de vigencias -, y otra *final*, a modo de resumen, de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la

audiencia individual o corporativa, y eventualmente de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública.

En el expediente elevado a consulta se advierte la existencia de ambas.

C) Estudio económico:

No se prevé que la entrada en vigor de la norma genere coste económico alguno para el Gobierno de La Rioja, por lo que no se hace necesario una previa consignación presupuestaria (artículo 67.3º Ley 3/1995), pues ha de advertirse que no se trata de un órgano de nueva creación, sino de modificación de su régimen anterior contenido en el Decreto 51/1995, de 15 de septiembre, por el que se estableció la composición y el funcionamiento del Consejo Riojano de Artesanía, en desarrollo de lo previsto por la Ley autonómica 2/1994, de 24 de mayo, de Artesanía, lo que no implica compromiso de gasto, pues las necesidades del Consejo se atienden con el equipo humano y el material de la Consejería referida.

D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas:

En la Memoria de 22 de enero de 2003, se menciona el marco normativa en que se ha de insertar la nueva norma, mas se olvida de la tabla de vigencias a que alude el art. 67.3º de la Ley 3/1995. Es posteriormente, en el Informe- Propuesta de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, donde se advierte que la composición originaria de este Consejo, establecida por el Decreto 51/1994, ya fue modificada posteriormente por el Decreto 52/1998, de 28 de agosto, por lo que la entrada en vigor de la norma en proceso de elaboración, implicará la derogación de ésta última; y así, se refiere expresamente a esta derogación la Disposición Derogatoria Única del proyecto sometido a nuestro dictamen.

E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja:

También se ha remitido el proyecto al informe de la Asesoría Jurídica a que se refiere el art.67.4º de la Ley 3/1995; y así obra en el expediente administrativo elevado a nuestra consideración.

F) Información pública y audiencia corporativa de los interesados:

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.”

Como, hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial en los núms 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito sólo prevé “en su caso” el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, consagrado en el artículo 105.a) de la Constitución, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos; y así la letra c) del precepto referido de la Ley estatal literalmente expresa que: *“Elaborado el texto de una disposiciones que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...), y añade que, “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...).”*

Pues bien, precisado lo anterior, hemos de estudiar en el expediente sometido al presente dictamen el grado del cumplimiento de dicho trámite. En principio, hemos de advertir que, de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se deduce que no se ha otorgado audiencia a los sectores implicados en la composición de este Consejo Riojano de Artesanía pues resulta innecesario ya que la modificación de su composición queda circunscrita a las necesidades de reestructuración administrativa producida en el seno de la Administración Riojana, en especial recogiendo las atribuciones que sobre las funciones administrativas ha relacionado el actual Decreto 37/2003, de 15 de julio, dictado en desarrollo de la Ley 3/2003, de organización del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por todo ello, hemos de concluir que el cambio de la Presidencia del Consejo Riojano de Artesanía, que pasa a corresponderle al Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico, y la creación de una segunda Vicepresidencia, no requieren del trámite de audiencia, pues se trata de una cuestión meramente organizativa de la Administración.

G) Informe del S.O.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.O.C.E. 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 la publicación y entrada en vigor, y ello “*al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos*”.

En el procedimiento tramitado, figura el informe de este Servicio sobre el Proyecto de Decreto que ahora dictaminamos, si bien hemos de subrayar que este informe aparece incompleto, recordando ahora la constante doctrina de este Consejo Consultivo, sobre la necesidad de que los expedientes lleguen completos para tener un conocimiento más exacto de la instrucción administrativa de los mismos.

H) Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja:

Dado que se trata de una materia con trascendencia económica para el sector, se ha elevado el expediente al conocimiento del Consejo Económico y Social de La Rioja que, al abrigo de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 6/1997, de 18 de julio, emitió el Dictamen obrante en el expediente administrativo.

En esencia y siguiendo en este extremo lo afirmado por la Dirección de los Servicios Jurídicos, el reglamento proyectado ha respetado los trámites formales que para la elaboración de Reglamentos preceptúa la Ley 3/1995, en sus artículos 67 y 68.

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 proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

En principio, no existe ningún obstáculo, ni constitucional ni estatutario, para que la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja regule el régimen interno de composición, funcionamiento y funciones de un órgano de carácter consultivo y de participación externa en esta materia concreta, la artesanía, subsumible, sin más, en la declaración contenida en el artículo 8.1.8 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, según la redacción dada por la L.O. 2/1999, de 7 de enero (EAR '99), que le atribuye en esta materia competencia exclusiva.

Cuarto

Cobertura legal del proyecto de reglamento.

Estudiado el título competencial en que se ampara el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración Autonómica para la elaboración de una norma reguladora, su cobertura legal la encontramos en la ley autonómica citada anteriormente, la Ley 2/1994, de 24 de mayo, que regula la Artesanía en la Comunidad Autónoma de La Rioja, concretamente en las siguientes disposiciones:

-Artículo 7, por el que se crea el Consejo Riojano de Artesanía. Este precepto, remite a una futura normación reglamentaria la composición y el funcionamiento de este órgano colegiado de representación de las distintas entidades y organismos y de asesoramiento a la Administración Regional.

-Disposición Final Primera, que autoriza expresamente al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para dictar las disposiciones necesarias y a adoptar las medidas pertinentes de ejecución y desarrollo de esta Ley.

Quinto

Inexistencia de observaciones concretas al articulado.

Hechas las consideraciones generales sobre esta disposición reglamentaria, este Consejo Consultivo no formula observación alguna sobre el articulado, fruto de la nueva reestructuración administrativa contenida en el Decreto 37/2003, de 15 de julio.

En cuanto a la creación de una segunda Vicepresidencia y la supresión de una Vocalía, no se advierte ninguna matización de orden jurídico. Por último, los sectores sociales y económicos implicados en la materia gozan de la suficiente representatividad, reforzando su representación, que pasa a ser de cuatro.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud del título competencial estatutario contemplado en el artículo 8.1.8 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99).

Segunda

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta goza de la naturaleza jurídica de un reglamento ejecutivo de desarrollo de la Ley 2/1994, de 24 de mayo.

Tercera

No se advierten matizaciones o precisiones jurídicas en cuanto a su articulado.

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