

En Logroño, a 20 de julio de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, 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, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

50/06

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, en relación con el Proyecto de Decreto que regula la estructura, funcionamiento y composición del Consejo Riojano de Espectáculos y Actividades Recreativas.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja nos remite para informe el referido Proyecto de Decreto, integrado por la siguiente documentación:

1. Resolución, de la Directora General de Justicia e Interior, de inicio del procedimiento de elaboración de un reglamento que modifique el Decreto 22/2002, de 4 de abril, por el que se regula el Consejo de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
2. Borrador núm. 1 del citado proyecto de Decreto.
3. Memoria elaborada por la Dirección General de Justicia e Interior, de 29 de noviembre de 2005.
4. Diligencia de formación del expediente de anteproyecto de Decreto, del Secretario General Técnico, de 29 de noviembre de 2005.
5. Informe remitido por la Dirección General de Justicia e Interior a la Secretaría General Técnica relativo al trámite de audiencia corporativa otorgado al Pleno del Consejo Riojano de Espectáculos y Actividades Recreativas, de 27 de febrero de 2006.

6. Memoria complementaria suscrita por el Secretario General Técnico, el 7 de marzo de 2006.
7. Borrador núm. 2 del citado proyecto de Decreto, con introducción de ciertas modificaciones.
8. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 22 de marzo de 2006.
9. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 4 de abril de 2006.
10. Informe de la Dirección General de Justicia e Interior, de 27 de abril de 2006.
11. Memoria complementaria de la Dirección General de Justicia e Interior, de 2 de mayo de 2006.
12. Borrador núm. 3. del citado proyecto de Decreto, con introducción de ciertas modificaciones.
13. Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, de 22 de junio de 2006.
14. Informe de la Secretaría General Técnica de 10 de julio de 2006, explicativo del procedimiento de elaboración de las modificaciones introducidas en el mismo.
15. Borrador núm. 4 de Decreto, con introducción de las modificaciones finales.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 10 de julio de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 12 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local 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 12 de julio de 2006, 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 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.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y apuestas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

En el presente caso, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo no plantea ningún género de dudas, habida cuenta de naturaleza ejecutiva del reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta con el objeto de modificar el Decreto 22/2002, de 4 de abril, por el que se regula la estructura, funcionamiento y composición del Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, dictado, a su vez, en desarrollo de los arts. 53 55 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de La Rioja.

En cuanto al ámbito de este 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, de adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respecto del principio de jerarquía normativa, para 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 art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, 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 generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005 de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, norma que resulta aplicable dado que la elaboración del proyecto de reglamento se inició tras la entrada en vigor de la misma.

Una salvedad debe hacerse en relación con la competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, aspecto sobre el que hay un divorcio entre las praxis administrativa y la doctrina que este Consejo Consultivo entiende que se deriva de la aplicación sistemática del ordenamiento jurídico. En efecto, en el presente caso, el acuerdo de inicio ha sido adoptado por el Director General de Justicia e Interior, cuando, en nuestro criterio y en todos los casos, la competencia corresponde al Consejero competente por razón de la materia.

Así lo hemos señalado en nuestros Dictámenes 122 y 125/05, en los que se contiene la doctrina siguiente, que debemos ahora reiterar:

“Respecto a la competencia para adoptar la Resolución de iniciación del procedimiento de elaboración de una concreta disposición general, éste Consejo viene observando en la práctica administrativa cierta confusión derivada de la multiplicidad de normas que inciden en la materia y que conviene armonizar en su aplicación e interpretación para evitar dudas al respecto.

En efecto, el art. 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye a los Consejeros la elaboración y presentación al Gobierno de los Anteproyectos de Ley y de los Proyectos de Decreto. Por otro lado, el art. 9.1, h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, atribuye a los Secretarios Generales Técnicos las competencias de tramitar e informar, y sólo en su caso la de elaborar, los Proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería. En tercer lugar, el art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, únicamente establece que el procedimiento para la elaboración de los Reglamentos se iniciará mediante Resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia. Finalmente, el artículo 2.1.1, g) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector público de la CAR, sólo atribuye con carácter general a los Secretarios Generales Técnicos el informe y tramitación de disposiciones normativas.

En consecuencia y con objeto de unificar criterios con respecto a la cuestión de quién es el órgano competente para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, este Consejo Consultivo entiende que dicho órgano es el Consejero competente por razón de la materia a la que se refiera la disposición, al amparo de lo dispuesto en el precitado art. 42.1.d) de la Ley 8/2003, debiendo indicar en dicha Resolución qué órgano de su Consejería asumirá la responsabilidad de dirigir la tramitación del procedimiento, debiendo entender, en otro caso, que lo será la Secretaría General Técnica respectiva, salvo que se atribuya expresamente a alguna Dirección General o a otro órgano concreto de la Consejería correspondiente”.

Esta es la doctrina que resulta de la aplicación de las citadas normas. Ningún inconveniente legal existe para, modificando las disposiciones reglamentarias correspondientes -en particular, el Decreto 37/2003, de 15 de julio, recientemente modificado-, que se atribuya la competencia al Centro Directivo competente por razón de la materia, de acuerdo con la interpretación que sigue la Administración en la práctica. Pero, en tanto ello no suceda, la competencia corresponde al Consejero competente.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma que es objeto del presente dictamen resulta claramente del art. 8.1.27 y 29 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que se la atribuye como exclusiva en las materias de *“promoción del deporte y de*

la adecuada utilización del ocio” y específicamente “*espectáculos*”. Además, en el ejercicio de dicha competencia se ha aprobado la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo art. 53 habilita al Gobierno para regular la estructura, composición y funcionamiento del Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. En ejecución del mismo, se dictó el Decreto 22/2002, de 4 de abril, que, en sus artículos 4 y 7, regula la composición del Pleno y de la Comisión Permanente, cuya modificación parcial se pretende.

Cuarto

Observaciones concretas

Este Consejo Consultivo, a la vista del alcance limitado de las modificaciones introducidas, que han sido debidamente justificadas, no tiene otra observación concreta que hacer que la necesidad de incluir en la Exposición de Motivos la cita del artículo 55 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos, y Actividades Recreativas, relativo a la composición del Consejo de Espectáculos Públicos, que es el que, en realidad, desarrolla el Decreto 22/2002, que ahora se modifica parcialmente.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo del artículo 8.Uno.27 y 29 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales de elaboración de reglamentos establecidos en los arts. 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con la salvedad hecha en relación con la competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento.

Tercera

El Proyecto de Decreto se ajusta al ordenamiento jurídico. Es conveniente la cita completa en el Preámbulo de la disposición de los preceptos que le dan cobertura legal en la Exposición de Motivos.

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