

En Logroño, a 27 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**51/06**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento que regula la calificación de artesano o empresa artesana y el Registro General de Artesanía de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Por Resolución fechada el 10 de noviembre de 2005, el Director General de Ordenación y Desarrollo Económico resuelve “*iniciar la tramitación del borrador Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento que regula la calificación de artesano o empresa artesana y el Registro General de Artesanía de La Rioja*”, remitiendo en la misma fecha a la Secretaría General Técnica ese primer borrador, junto con la memoria justificativa y las actas de sendas reuniones del Consejo Riojano de Artesanía, de fechas respectivas 8 de abril de 2002 y 27 de julio de 2005, ambas relacionadas con el contenido de la norma proyectada.

#### **Segundo**

El 17 de noviembre de 2005, la Secretaría General Técnica emite Resolución por la que declara formado el expediente de tramitación del anteproyecto del Decreto y señala la obligación de solicitar los preceptivos informes a la Dirección General de Servicios Jurídicos y al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E.), informes que son solicitados en la misma fecha, remitiendo el expediente y borrador de la norma proyectada.

### **Tercero**

El siguiente día 30 de noviembre, el S.O.C.E. evacúa el trámite, informando que el borrador presenta una adecuada y organizada estructura, realizando un correcto desarrollo de la Ley 2/1994, de Artesanía de La Rioja, pero realiza algunas observaciones en cuanto a diferentes artículos del borrador referidos al concepto de artesano, procedimiento de concesión, pérdida de la calificación de artesano y sobre el Registro General, recordando finalmente la necesidad de cumplir las previsiones de la Ley Orgánica de Protección de Datos.

### **Cuarto**

El 5 de diciembre de 2005, la Dirección General de los Servicios Jurídicos emite su preceptivo informe que, junto con el anterior, es remitido el siguiente día 14 a la Dirección General de Ordenación y Desarrollo Económico.

### **Quinto**

El 16 de febrero de 2006, la Dirección General de Ordenación y Desarrollo Económico emite nuevo informe, a raíz de los anteriormente referidos, supliendo algunas deficiencias o subsanando defectos jurídicos observados en dichos informes.

### **Sexto**

El Consejo Riojano de Artesanía informa favorablemente, el siguiente día 7 de marzo, con la salvedad de modificar el apartado cuarto del artículo 9 del Anteproyecto.

### **Séptimo**

Redactado un segundo borrador del Proyecto de Decreto, el siguiente día 17 de marzo, el Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico lo remite al Consejo Económico y Social para que emita el dictamen correspondiente, que es emitido el 24 de abril de 2006, proponiendo una serie de cambios en el articulado.

### **Octavo**

Con fecha 2 de junio de 2006, el Director General de Ordenación y Desarrollo Económico emite nuevo y último informe tras el dictamen, de carácter preceptivo y no vinculante, del Consejo Económico y Social, aceptando algunos cambios de los

propuestos y justificando la no aceptación de otros, informe que, junto con un último borrador del proyecto, cierran el expediente que se remite a este Consejo para nuestro preceptivo dictamen.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito fechado el 15 de junio de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 26 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de 26 de junio de 2006, registrado de salida al día siguiente, 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**

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 art. 11. c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo nuestro dictamen, al ser el Proyecto del Decreto que pretende aprobarse una norma que se dicta en desarrollo de la legislación autonómica, en concreto la Ley 2/1994, de 24 de marzo, de Artesanía de La Rioja.

Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, permitiendo el punto 1 de este mismo artículo 12 afirmar la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

De esta forma lo ha recordado constante doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, iniciándose con la Sentencia de 16 de enero de 1993 (Ar. 342), dictada en un recurso extraordinario de revisión, seguida por la de 17 de noviembre de 1995, recaída en un recurso de igual naturaleza, la cual, partiendo de la doctrina emanada de las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo (RTC 1990/56) y 204/1992, de 26 de noviembre (RTC 1992/204), supera la dicotomía entre reglamentos dictados en ejecución de Leyes estatales o Leyes autonómicas y, dentro de éstas, entre materias de competencia exclusiva o propia y materias transferidas, para concluir fijando, como sintetizadamente hace la posterior Sentencia de 3 de junio de 1996 (Ar. 9926), la procedencia de requerir el dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración por las Comunidades Autónomas de reglamentos ejecutivos si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de autoorganización, de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada. Tesis ésta que se reitera en posteriores Sentencias, de fechas de 18 y 26 de diciembre de 1997 (Ar. 517 y 1354) y que se contempla igualmente en las de 25 de febrero y 3 de junio de 1998 (Ar. 1810 y 5520).

Esta preceptividad ha sido confirmada por la Jurisprudencia en reiteradas ocasiones, especialmente cuando trata de desarrollar reglamentariamente leyes estatales o autonómicas -y sus posteriores modificaciones-, incluso declarando la nulidad de pleno derecho de la disposición reglamentaria dictada sin previo dictamen del Organismo Consultivo. En el ámbito de esta Comunidad, baste recordar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de febrero de 1999.

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 28.10 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.

## **Segundo**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar el Decreto proyectado**

El artículo 148.1.14 de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en artesanía.

Por su parte, el artículo 8.1.8 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificado por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia exclusiva en materia de artesanía, reservándose, en el segundo apartado del citado precepto, la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva en dicha materia.

La Ley 2/1994, de 24 de mayo, de Artesanía de La Rioja, autorizaba al Consejo de Gobierno, en su Disposición Final Primera, a dictar las disposiciones necesarias y adoptar las medidas de ejecución y desarrollo de la Ley, por lo que el Decreto proyectado es un desarrollo de la Ley 2/1994, acorde con el marco competencial y con la propia Ley autonómica que desarrolla, no quedando duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar el reglamento que nos ocupa. Como hemos tenido ocasión de señalar en otros muchos dictámenes anteriores, en supuestos como el presente, la competencia de la Comunidad Autónoma no puede ser otra que la ejercitada para aprobar la ley que se pretende desarrollar o en ejecución de la cual se dicta la norma proyectada y, en cuanto ésta se limita a desarrollar las prescripciones de aquella, cualquier vicio de incompetencia sería imputable a la propia ley y no al reglamento de ejecución o desarrollo de la misma.

## **Tercero**

### **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 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.

Iniciada la tramitación de la norma proyectada con posterioridad al 7 de septiembre de 2005, fecha de la entrada en vigor de la Ley 4/2005, de 7 de junio de Funcionamiento y

Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es a los preceptos de ésta a los que hay que atender, especialmente a sus arts. 33 a 42, reguladores del “Procedimiento para la elaboración de reglamentos”, para juzgar el grado de cumplimiento formal en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Los trámites previstos en los citados preceptos han sido objeto de concienzudo estudio en nuestro reciente Dictamen 12/06, de 9 de marzo, al que nos remitimos.

Procede, en consecuencia, examinar el grado de cumplimiento en el presente caso, de tales trámites.

Como decíamos en nuestro Dictamen 12/06, este Consejo viene observando cierta confusión por lo que se refiere a la competencia para la adopción de dicha resolución iniciadora del expediente, 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.

Sintetizando la doctrina de este Consejo en la materia, tal y como hemos señalado en nuestros Dictámenes. nums. 122 y 125/05 y 10/06, de acuerdo con el artículo 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros que atribuye a los Consejeros la elaboración y presentación al Gobierno de los Anteproyectos de Ley y de los Proyectos de Decreto, se entiende, que es órgano competente para dictar la resolución iniciadora del expediente el Consejero que lo sea por razón de la materia a la que se refiera la disposición.

La tramitación de la norma proyectada se inicia por Resolución, no del Consejero, sino del Director General de Ordenación y Desarrollo Económico, que se atribuye la competencia para acordar la iniciación del expediente por tenerla para el reconocimiento de la condición de empresa artesana o artesano y expedir el documento de calificación artesanal y ser esta la materia que regula el Decreto proyectado, criterio que no compartimos.

Por lo demás, la resolución iniciadora cumple los restantes requisitos previstos en el art. 33 de la Ley 4/2005 y se acompaña del borrador inicial, dividido en una Exposición de Motivos, que ya en el segundo borrador es llamado Preámbulo, y de un texto articulado. A su vez, incluye la Memoria justificativa que se ajusta a las previsiones del art. 34, donde se establece el coste directo final de la ejecución de las disposiciones del Decreto proyectado.

A continuación, en cumplimiento del art. 35 de la repetida Ley 4/2005, la Secretaría General Técnica declara formado el expediente y determina los trámites e

informes a seguir señalando, como primero de ellos, la solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y al Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación, informes que resaltan la falta de audiencia corporativa del Consejo Riojano de Artesanía y del Servicio de Comercio y Consumo.

Cumplido el trámite de audiencia corporativa, recordado por aquellos informes, se da cumplimiento al artículo 39 y, con carácter previo a la emisión de nuestro dictamen, se elabora la Memoria final a que se refiere el artículo 40 y un último borrador del Decreto proyectado que se somete a nuestro dictamen.

#### **Cuarto**

#### **Observaciones al Proyecto de Decreto.**

Como ya hemos anticipado, la norma proyectada se ha ido depurando a lo largo de su tramitación, introduciendo modificaciones aconsejadas o sugeridas en los distintos informes y dictámenes emitidos.

Es más, un proyecto de Decreto de similar contenido fue objeto de nuestro Dictamen 2/05 y algunas de las sugerencias contenidas en éste ya han sido tenidas en cuenta en el ahora sometido a nuestro estudio.

Mantenemos, sin embargo, alguna de las observaciones al articulado que hicimos en el citado dictamen.

En este sentido, proponemos como texto alternativo al **artículo primero**, *Concepto*, el siguiente: “*las actividades y oficios considerados artesanos en el ámbito territorial de La Rioja son los incluidos en el Repertorio de Oficios y Actividades Artesanas*”.

En cuanto al **artículo tercero**, no es objetable, pero seguimos echando en falta una Disposición Transitoria que haga referencia a la Orden de 19 de marzo de 2002, por la que se aprueba el Repertorio de oficios y actividades artesanas, que seguirá vigente en tanto no se modifique o derogue.

Por último, reiteramos la sugerencia de nuestro anterior Dictamen 2/05 en relación con el subgrupo “Artesanía agroalimentaria” pues, aunque sea comprensible la loable intención de su inclusión en este Proyecto de Decreto, debe reconsiderarse por la posible colisión con otras normativas protectoras de la calidad de dichos productos, en si mismos considerados y de las técnicas de su producción y elaboración, denominaciones de origen, por ejemplo. Debe tenerse en cuenta que la condición de “artesanal” de la actividad de producción de un bien de consumo agroalimentario, en modo alguno puede obviar la obtención de los correspondientes permisos y controles sanitarios. No ha de extrañar que

algunas Comunidades Autónomas, como Castilla-La Mancha, hayan excluido precisamente las artesanías alimentarias del ámbito de aplicación de su respectiva Ley reguladora de la actividad artesanal.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, que es conforme al ordenamiento jurídico.

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