

En Logroño, a 31 de enero de 2005, 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. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

9/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud sobre Proyecto de Decreto por el que se regula las características y ubicación de las señalizaciones de las medidas de control de la venta, suministro y consumo de bebidas alcohólicas y tabaco.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 20 de julio de 2004, el Comisionado Regional para la Droga propone iniciar el expediente para la elaboración de la norma referida, realizando un “informe-propuesta” relativo al marco normativo en el que se enmarca la regulación, las razones de oportunidad que aconsejan su elaboración, así como una referencia a la ausencia de repercusiones económicas para los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma con motivo de la promulgación de la norma. Al citado informe, se adjunta un primer borrador del texto de la norma.

Segundo

Con fecha 26 de julio, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, envía el borrador de la norma a la Dirección General de los Servicios Jurídicos para informe, el cual es evacuado en fecha 3 de agosto, indicando la imposibilidad de llevar a cabo el mismo mientras no se lleven a cabo todos los trámites de la elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

En fecha 11 de agosto de 2004, el Comisionado Regional para la Droga informa acerca de la innecesariedad de someter el texto de la norma al trámite de información pública. Posteriormente, en fecha 16 de septiembre, se acuerda remitir el proyecto de disposición a un amplio número de organizaciones y asociaciones de todo tipo: sindicales, de consumidores, de municipios, de vecinos, de padres de alumnos, profesionales, empresariales, con el fin de que, si lo estiman pertinente, puedan formular alegaciones al texto remitido. Dicha remisión se realiza mediante correo certificado con acuse de recibo.

Sólo consta la remisión en plazo de alegaciones por la Federación de Empresarios de La Rioja, las cuales son informadas por el órgano redactor de la norma, lo que origina un segundo borrador de la misma, que es nuevamente remitido a la Dirección General de los Servicios Jurídicos para la emisión de su informe, lo que tiene lugar en fecha 8 de noviembre de 2004.

Cuarto

Las sugerencias realizadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos son informadas en fecha 26 de noviembre, aceptándose gran parte de las mismas, lo que origina un tercer borrador de la disposición.

Quinto

Por último, consta en el expediente un informe del Jefe de Servicio de Asesoramiento y Normativa de la Consejería, relativo a los trámites seguidos en la elaboración de la Norma.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 20 de diciembre de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 28 de diciembre de 2004, el Excmo. Sr. Consejero de Salud 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 diciembre 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 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, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, aprobado por Decreto de 24 de enero.

En el presente caso, nos encontramos ante un Proyecto de Decreto que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 5/2001, de 17 de octubre, de Drogodependencias y otras adicciones, cuyo Capítulo II del Título III regula las medidas de control de la venta y consumo de bebidas alcohólicas y tabaco, y cuya Disposición Final Primera autoriza al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas normas sean precisas para el desarrollo y ejecución de la misma.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora, que, en el ejercicio de su función, debe el Consejo 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.

A) 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 este requisito en debida forma.

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 este caso, existe una Memoria inicial que establece el marco normativo del Proyecto de disposición, así como justifica la oportunidad y adecuación de la regulación

propuesta. Posteriormente, existe una Memoria final en la que se refiere todo el *iter* procedimental. En base a lo expuesto, no queda sino concluir que el citado trámite se ha cumplido de manera escrupulosa, pues se cumple con las recomendaciones que este Consejo Consultivo viene señalando con reiteración.

C) Estudio económico.

No consta en el expediente un estudio económico, lo que se justifica en el hecho de que la norma proyectada no supone la creación de nuevos órganos, ni se van a derivar de la misma repercusiones organizativas, por lo que carece de consecuencias económicas para la Comunidad Autónoma de La Rioja.

D) 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.

En el Proyecto de disposición estudiado no existe ninguna Disposición Derogatoria, seguramente por tratarse de la primera vez que se regula esta materia por la Comunidad Autónoma.

E) Audiencia corporativa.

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 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 los representan, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada 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 citado de la Ley estatal literalmente indica que: *“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los 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...”* ; añadiendo igualmente: *“asi mismo y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública...”*

A mayor abundamiento, la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2002 distingue los trámites de audiencia corporativa como acumulativos y no alternativos cuando procedan.

Pues bien, en el presente caso, se ha cumplido este trámite de manera exhaustiva, constando la remisión del texto de la disposición a las siguientes entidades: *Asociación Española contra el Cáncer; Asociación Riojana para la Defensa de Consumidores y Contribuyentes; Unión de Consumidores de La Rioja; Unión General de Trabajadores de la Rioja; Comisiones Obreras; Unión Sindical Obrera; Federación de Empresarios de La Rioja; Asociación Riojana de Alcohólicos Rehabilitados; Grupo de Alcohólicos en Rehabilitación Valvanera; Asociación Riojana de Bares, Cafeterías y Restaurantes; Federación de Asociaciones de Vecinos de La Rioja; Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Centros Públicos de La Rioja y Federación Católica de Asociaciones de Padres de Alumnos de La Rioja.* Así las cosas, solo cabe concluir el perfecto cumplimiento de este trámite.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

Es preciso recordar que la Constitución Española, en su artículo 43, reconoce el derecho a la protección de la salud y establece que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

La Ley 5/2001, de 17 de octubre, sobre Drogodependencias y otras adicciones, resalta en su Exposición de Motivos el deber de los poderes públicos de *garantizar la protección de los colectivos más vulnerables socialmente ante las drogas, velar por el control sobre esas sustancias en la vida cotidiana y procurar la reducción de su disponibilidad*, refiriendo esas obligaciones, no sólo a las drogas ilegales, sino también al alcohol y el tabaco. De ese modo, la ley, en consonancia con lo anterior, incorpora, en atención al interés del menor, limitaciones a la venta y consumo de esas sustancias a los menores.

Por su parte, en el Capítulo II del Título III, se establecen las medidas de control de la venta y consumo de bebidas alcohólicas y tabaco, siendo diversos los preceptos de la misma en los que se hace referencia a la obligación de los establecimientos de anunciar dichas limitaciones y prohibiciones mediante carteles informativos cuya dimensión y características se determinará reglamentariamente, como establece el artículo 37, g).

Además de lo anterior, la propia Ley 4/200, de Espectáculos recreativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ya regula limitaciones para la venta y consumo de alcohol y tabaco para los menores.

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 reglamentario

El proyecto de disposición informada cuenta con 10 artículos, una Disposición Transitoria, dos Disposiciones Finales y un Anexo, relativo al formato, colores, tipografía, construcción y materiales de las señales.

- En el **artículo 2**, al definir señalización, se incurre en una reiteración al decir que son el conjunto de señales, por lo que debería sustituirse dicho término por el signos o indicativos.

- El **artículo 4** se refiere a la aplicación y texto de las señales limitativas de la venta y suministro de bebidas alcohólicas, respetando de manera escrupulosa las prohibiciones contenidas en el artículo 36 de la Ley 5/2001. Únicamente, por lo que respecta al **apartado f)** del citado artículo, debería completarse el mismo, pues, si el artículo alude a la ubicación y texto de las señales limitativas de la venta y consumo de bebidas alcohólicas, parece que debería referirse a establecimientos de venta de esas bebidas que se encuentren en la vía pública.

- El **artículo 5** regula la aplicación y texto de las señales limitativas de la venta y suministro de tabaco, respetando en su integridad el contenido del artículo 37 de la Ley 5/2001.

- Los **artículos 6 y 7** regulan las señales limitativas del consumo de tabaco y el texto de las señales alusivas a la delimitación de áreas de fumadores y no fumadores, respetando el marco legal fijado en el artículo 40 de la Ley 5/2001.

- Por último, el **artículo 10** relativo al régimen sancionador, remite expresamente a la regulación contenida en los artículos 71 a 82 de la Ley 5/2001, por lo que ningún comentario cabe hacer al respecto.

CONCLUSIONES

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.

Este es nuestro dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados al principio.