

En Logroño, a de marzo de 2013, 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^a Carmen Ortiz Lallana, y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

8/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Turismo, sobre Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 14/2011, de 4 de marzo, que aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Educación, Cultura y Turismo del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

1. Anteproyecto de Decreto.
2. Memoria de la D.G. de Turismo.
3. Certificado acta de la sesión del Consejo de Turismo.
4. Resolución de inicio de la D.G. de Turismo.
5. Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo.
6. Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo por la que se declara formado el expediente.
7. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.
8. Informe de la D.G. de los Servicios Jurídicos.
9. Memoria de la D.G. de Turismo.
10. Resolución de inicio de la D.G. Turismo.
11. Certificado de Acta de la sesión del Consejo de Turismo.
12. Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo.
13. Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo.
14. Anteproyecto de Decreto.
15. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.
16. Informe de la D.G. de los Servicios Jurídicos.
17. Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo.

18. Texto final del Borrador del Anteproyecto de Decreto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 4 de febrero de 2013, registrado de salida el 6 de febrero de 2013 y de entrada en este Consejo el 8 de febrero de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Turismo 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 11 de febrero de 2013, 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, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra expresada Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos 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”.

En desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo, se dictó el Decreto 111/2003, de 10 de octubre, posteriormente derogado por el Decreto 14/2011, de 4 de marzo, que ahora se modifica. Se trata, por lo tanto, de un reglamento ejecutivo de la expresada Ley regional, por lo que nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto 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 la Ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de 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, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si 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.

Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, “*el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia*”.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por la Directora General de Turismo que resulta competente, según lo establecido en el artículo 2.5.a) del

Decreto 48/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo.

Desde el punto de vista del contenido el artículo 33.2 d la Ley 4/2005, dispone que *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. Así pues, en el presente caso se ha cumplido de manera adecuada con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, consta una Memoria de fecha 24 de agosto de 2012, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Tanto el borrador de la disposición como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta el acuerdo de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 13 de septiembre de 2012, acompañado de una Memoria de la misma fecha.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, consta en el expediente una certificación de la reunión de la sesión ordinaria del Consejo de Turismo de 10 de noviembre de 2011, en la que, por unanimidad de los asistentes, se informó favorablemente el Anteproyecto de modificación del Decreto 14/2011, de 4 de marzo, objeto de este dictamen. Posteriormente, existe una nueva certificación correspondiente a la sesión del Consejo de Turismo de fecha 14 de diciembre de 2012, posterior, por lo tanto, a la fecha de la Resolución de inicio del expediente.

Por lo tanto, puede considerarse cumplido este trámite, aunque, como quiera que no figuran entre los asistentes a esas reuniones ningún representante de las Asociaciones de

consumidores y usuarios, sería deseable su remisión a las más representativas a nivel autonómico, pues, en definitiva, se trata de poner el texto en conocimiento de los destinatarios de los servicios hoteleros.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente expediente, constan un informe del SOCE y dos de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del

anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 4 de febrero de 2013, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, figurando junto a la misma, el borrador definitivo de la disposición.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada es inequívocamente la que resulta de lo dispuesto en el artículo 8.1.9 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99), según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de “*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”.

Sobre el alcance de dicha competencia, incluidos los títulos competenciales que el Estado puede alegar para incidir directamente en los ámbitos materiales propios de la misma, nos remitimos a nuestros Dictámenes 9/2001 (sobre el Anteproyecto de la Ley 2/2001, de 31 de mayo) y 57/2003 (sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001). Igualmente nos remitimos a nuestro Dictamen 101/2010, a propósito de la influencia de la Directiva *Bolkestein*, en el sector turístico, que motivó la modificación de distintos preceptos de la Ley 2/2001, a través del artículo 50 de la Ley 6/2006, de 15 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

El Anteproyecto sometido a nuestra consideración modifica los artículos 26 a 68 del Decreto 14/2011, sobre los establecimientos hosteleros, para, en el marco de la armonización de las legislaciones hoteleras de las distintas Comunidades Autónomas, adaptar la normativa riojana a los criterios propuestos por la organización hotelera europea *Hotel Stars Unio (HSU)*.

Por otra parte, se modifica el artículo 236, así como todo el Título VIII, artículos 239 a 246 del citado Decreto 14/11, con el fin de incorporar las rutas o itinerarios como objeto de declaración turística de La Rioja, introduciendo cambios que afectan al procedimiento correspondiente.

Pese a lo indicado, lo cierto es que hay muchos artículos que mantienen la misma regulación en el Anteproyecto que en el Decreto que se modifica; y así, y a título de ejemplo, en los **artículos 27 a 36** no hay modificación de ningún tipo, aunque se realiza una diferente división en Secciones del Capítulo. No sabemos si por error o conscientemente, se ha suprimido el contenido del antiguo **artículo 39**, que obligaba a los establecimientos hosteleros a disponer de un sistema de prevención y protección contra incendios, de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes.

Lo más trascendente es la introducción de un modelo de clasificación por estrellas, basado en un sistema de puntuación que incluye 208 criterios de los 270 considerados en los criterios de armonización de la organización hotelera europea HSU. En función de las instalaciones y de los servicios ofrecidos, el empresario evalúa su establecimiento, obteniendo la clasificación en estrellas según la puntuación obtenida, lo que permite conseguir una unificación de los mercados, preservar y potenciar la clasificación por estrellas como el mejor medio de defensa de los establecimientos, seguridad y garantías ante el consumidor al tener los mismos parámetros de clasificación hotelera, y armonizar los estándares aceptados por los propios empresarios hoteleros.

El artículo 3 del Anteproyecto de Decreto, modifica la regulación del Título VII del Decreto 14/2011, con el fin de incluir, dentro de las declaraciones de interés turístico de La Rioja, a los itinerarios y rutas, mientras que la anterior regulación solamente se refería a las fiestas y acontecimientos.

En el **artículo 240**, se regulan los requisitos para esa declaración de interés, pero también se definen las fiestas de interés turístico y los itinerarios y rutas, siendo más lógico que dichas definiciones se incluyan en el artículo anterior, es decir, en el **artículo 239**.

El **artículo 242**, denominado *competencia*, se extiende también a cuestiones de procedimiento, por lo que debiera modificarse su denominación por "*competencia y*

procedimiento”. Además, debe aclararse el sentido del silencio administrativo, ya que en la redacción adoptada es positivo cualquiera que sea quien haya iniciado el procedimiento.

El **artículo 245** debiera denominarse “*derechos y obligaciones inherentes a la declaración y de quienes la promuevan*”, con el fin de guardar correspondencia con su contenido.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero