

En Logroño, a 11 de septiembre de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

42/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales, sobre Proyecto de Decreto regulador de la composición, estructura y funcionamiento del Consejo Riojano de Consumo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se regula la composición, estructura y funcionamiento del Consejo Riojano de Consumo.

En fecha 29 de abril de 2013, la Dirección General de Salud y Consumo dictó la Resolución por la que se inició el procedimiento para la elaboración de un Decreto con el objeto de regular la composición, estructura y funcionamiento del Consejo Riojano de Consumo y cuya tramitación se encomendó al Servicio de Inspección y Consumo.

En fecha 30 de abril de 2013, la Dirección General de Salud y Consumo redactó un primer borrador del Proyecto de Decreto, acompañado de la correspondiente Memoria justificativa.

Con fecha 24 de mayo de 2013, se declaró formado el expediente por el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, indicándose las demás Consejerías a las que se considera conveniente solicitar informe; y, abriéndose el trámite de audiencia, se da traslado del borrador a la Federación de Empresarios de La Rioja, a la Federación Riojana de Municipios, a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, a la Cámara de Comercio e Industria de La Rioja y a los Sindicatos de Trabajadores.

Segundo

El 3 de junio de 2013, emite su informe preceptivo el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, el cual dio lugar a la redacción de un nuevo borrador del Proyecto de Decreto. Con fecha 5 de junio de 2013, el Jefe del Servicio de Inspección y Consumo y el Director General firman un nuevo informe, fundamentando las modificaciones introducidas respecto al primer borrador.

Tercero

El 5 de junio de 2013, se reciben en la Consejería las observaciones formuladas al primer borrador del Proyecto de Decreto por la Federación de Empresarios de La Rioja. Luego son registradas las remitidas por la Asociación de Amas de Casa *María de Valvanera* (que no hace observaciones, aunque sí propuestas de nombramiento para formar parte del Consejo), por la Unión de Consumidores de La Rioja (que formula un texto alternativo) y las formuladas conjuntamente por los sindicatos CC.OO y UGT.

Las alegaciones formuladas al borrador de Decreto del Consejo riojano de consumo son valoradas, con fecha 21 de junio y 9 de julio de 2013, en sendos informes por el Jefe de Servicio de Inspección y Consumo de la Consejería.

Cuarto

Finalmente, el 19 de junio de 2013, emite su informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que da lugar a una última versión de la Memoria justificativa, suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería con fecha 1 de agosto de 2013, y del Proyecto de Decreto remitido, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 5 de agosto de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 6 de agosto de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 7 de agosto de 2013, procedió, en nombre de dicho Consejo, 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

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 de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la Defensa de los Consumidores 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.

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.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento 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, que son los siguientes:

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”*.

El presente expediente se inició por Resolución del Director General de Salud Pública y Consumo de fecha 29 de abril de 2013, que es el competente de conformidad con lo establecido en el Decreto 28/2012, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo artículo 8.1.4.j) establece que corresponde a las Direcciones Generales, con carácter general, la resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de dicha Dirección General.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta adecuada. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“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”*; y todos estos aspectos se enuncian, razonable y adecuadamente, en ella.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del 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 este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador de la norma proyectada, acompañado de la pertinente Memoria justificativa, por lo que se actuó en plena conformidad con la ley, que exige que la Memoria sea inicial y los informes se soliciten y evacuen sobre el Anteproyecto de reglamento, el cual no puede existir hasta que se cumpla el trámite a que nos referimos a continuación.

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 Secretaría 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”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 24 de mayo de 2013, que es suficiente en su contenido.

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 aquella 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, dado el contenido de la norma proyectada, se ha seguido adecuadamente el trámite o requisito de audiencia. En particular, el no haberse remitido el expediente al actual Consejo Riojano de Consumo, tratándose de un Decreto por el que se modifica la composición, estructura y funcionamiento del mismo, se explica por que el vigente Decreto regulador del órgano no prevé ese trámite como preceptivo, y, además, se ha dado audiencia a todas y cada una de las instituciones en él representadas o que pueden estarlo en el futuro, lo cual es un acierto inequívoco del Secretario General Técnico responsable de su tramitación, por cuanto dichas instituciones quedan afectadas por el nuevo Decreto proyectado, y éste se refiere a un órgano de participación social.

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 este caso, se han cumplido adecuadamente los trámites preceptivos de informe por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, siendo además de destacar la razonable y correcta tramitación y redacción del Anteproyecto.

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. La 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 precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 fue redactada por el Secretario General Técnico de la Consejería, cuyo contenido responde, adecuada y más que suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Respeto por la norma proyectada de los principios de competencia y jerarquía normativa.

La Comunidad Autónoma de La Rioja, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.3 del Estatuto de Autonomía (EAR'99), tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *«defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38 , 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de Constitución»*.

En ejercicio de esta competencia, el Parlamento de La Rioja aprobó la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la Defensa de los Consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo art. 35 se refiere al Consejo Riojano de Consumo. Según dicho precepto, *«el Consejo Riojano de Consumo es el órgano administrativo, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, de carácter consultivo y de participación de los consumidores para la protección y defensa de sus intereses»* (núm. 1); y la norma termina diciendo que *«el*

Consejo Riojano de Consumo será consultado preceptivamente en la tramitación de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores en los términos establecidos en el artículo 32.1.g) de esta ley» (núm. 3).

Pues bien, según el art. 35.2 de dicha Ley autonómica, «*su composición, estructura y funcionamiento se determinan en su Decreto de creación*», que es justamente el que ahora se somete a nuestro dictamen. Como es obvio, al dictar esta norma reglamentaria, el Gobierno de La Rioja únicamente está vinculado por la Ley autonómica, que no fue sometida a nuestra consideración y ha de presumirse, mientras no sea impugnada, conforme con el ordenamiento jurídico. En consecuencia, en nada afecta a la nueva composición del Consejo Riojano de Consumo la que tuviera antes de dictarse, en ejercicio de la potestad legislativa autonómica, la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la Defensa de los Consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A partir de ahí, teniendo en cuenta que la norma reglamentaria proyectada es, desde luego, conforme con los principios de competencia y jerarquía normativa, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminarla favorablemente, en particular teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja).

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

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