

En Logroño, a 22 de diciembre de 2014, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

62/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Turismo, en relación con el *Anteproyecto de Orden, por la que se regulan las categorías de los establecimientos de turismo rural o casas rurales.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Educación, Cultura y Turismo ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Orden, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de 18 de julio de 2014, de la Dirección General de Turismo, de inicio de tramitación de procedimiento para la elaboración de la Orden.
- Memoria justificativa de la necesidad de aprobación de la Orden, elaborada por la Dirección General de Turismo en fecha 18 julio 2014.
- Certificación de 18 julio 2014, de la Secretaria del Consejo de Turismo, referente a la reunión celebrada por dicho órgano el 20 noviembre 2013, por el que este informa favorablemente el Anteproyecto de Orden.
- Anteproyecto de Orden, de fecha 31 julio 2014.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, de 31 julio 2014, sobre el Anteproyecto de la Orden.

- Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, de 4 agosto 2014, por la que se declara formado el expediente, y se acuerda solicitar los informes preceptivos.
- Informe de 12 agosto 2014, del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE).
- Informe de 1 septiembre 2014, de la Dirección General de Turismo.
- Informe de 4 septiembre 2014, de la Secretaria General Técnica de Educación, Cultura y Turismo.
- Segundo Anteproyecto de Orden, de 4 septiembre 2014.
- Informe del SOCE, de 11 septiembre 2014.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 19 septiembre 2014.
- Informe de la Dirección General de Turismo, de 6 octubre 2014.
- Memoria de la Secretaría General Técnica, de 30 octubre 2014.
- Anteproyecto de Orden, de 29 octubre 2014.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 29 de octubre de 2014 y registrado de salida electrónicamente con fecha 30 de octubre de 2014, y registrado de entrada en este Consejo el 31 de octubre de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Turismo 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 4 de noviembre de 2014, 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 y su ámbito.

El artículo 11.c) 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 del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El Anteproyecto de Orden sometido a dictamen se formula ante la conveniencia de –como señala la Memoria que acompaña a la Resolución de inicio- *“...regular la ordenación de las casas rurales, mediante un sistema de categorización por puntos con varios criterios, lo que garantiza una identificación análoga respecto al resto de alojamientos turísticos”*, favoreciendo así el turismo en el medio rural, por considerarlo generador de ingresos, promotor de infraestructuras, y colaborador en la creación de sinergias entre el mundo rural y el urbano.

Constituye, además, desarrollo de lo establecido en la DA 3ª del Decreto 14/2011, de 4 de marzo, del Gobierno de La Rioja, que aprobó el Reglamento de la Ley de turismo de La Rioja, el cual posibilita el establecimiento de categorías a las casas rurales, a través de Orden de la Consejería competente.

Se trata, en definitiva, de un reglamento ejecutivo sobre el que, como hemos indicado, resulta preceptiva la consulta a este Consejo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 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”*.

Como viene señalando este Consejo en los dictámenes que efectúa sobre estas materias, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al *bloque de constitucionalidad*, sin entrar en cuestiones de oportunidad y conveniencia, que el precepto examinado, *in fine*, tan solo permite efectuar *“si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*, no dándose tal supuesto.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo, a lo largo de sus dictámenes, viene insistiendo en 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 la misma, 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, cfr. p.e. entre otras, la STS, 3ª, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en el Título III, Capítulo I, Sección 2ª, denominada “Procedimiento para la elaboración de reglamentos”, 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 comprende los artículos 33 a 41, en lo que a los actos previos a su aprobación y publicación se refiere.

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 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, en fecha 18 de julio de 2014, por la Ilma. Sra. Directora General de Turismo, órgano competente de conformidad con el art. 6.1.4. g) del Decreto 48/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo 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, que le atribuye *“g) La Resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general”*.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2 de 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”*.

La citada Resolución de 18 de julio de 2014 cumple todos los requisitos exigidos por este precepto, y si bien no contiene el fundamento jurídico relativo a la competencia, el mismo está expresa y correctamente recogido en la Memoria de igual fecha que le acompaña, por lo que el trámite puede reputarse cumplido.

2. 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, junto con el borrador inicial que acompaña a la Resolución de inicio de 18 de julio de 2014, una Memoria justificativa, la cual cumple adecuadamente con las previsiones de los números 1 y 2 del artículo examinado.

Respecto del estudio económico, exigido por el número 3 del transcrito precepto, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Anteproyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos.

En el caso presente, no consta en el expediente el referido estudio económico y, si bien, de la materia y contenido que se pretende regular, no parece deducirse se deriven derechos y obligaciones de tal carácter, estimamos que debe hacerse constar tal circunstancia negativa, junto con las razones, aunque sucintas, que la funden, con la finalidad, que hemos expuesto en el encabezamiento de este Antecedente de hecho, de evitar la invalidación de la norma proyectada, una vez publicada y en vigor, ante una posible impugnación.

3. 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”.

Consta en el expediente, la Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, de 4 agosto 2014, por la que se declara formado el expediente, y se acuerda solicitar los informes preceptivos. A la misma, acompaña el informe de la Jefa de Sección Normativa y Asistencia Técnica, de 31 julio 2014.

4. Trámites de audiencia y de información pública.

La Ley 4/2005 regula expresamente el trámite de audiencia (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”.

A este respecto, tan solo consta en el expediente la emisión de informe del Consejo de Turismo, al que nos referiremos en el apartado siguiente.

5. 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”.

A) Informe del Consejo de Turismo

Consta en el expediente el informe, favorable al Anteproyecto inicial, del Consejo de Turismo.

La exigencia de tal informe, en concepto de preceptivo y no vinculante, resulta del art. 1, 2, c) de su Decreto regulador núm 13/2002, de 1 de febrero, que asigna al Consejo de Turismo, entre otras funciones, la de *“informar preceptivamente los proyectos de disposiciones reglamentarias de desarrollo de la Ley de Turismo de La Rioja”*, que es el caso del Anteproyecto dictaminado.

Ahora bien, en el presente caso, concurre una triple circunstancia que debemos señalar: i) por un lado, que el referido informe fue aprobado por el Consejo de Turismo en su reunión de 20 de noviembre de 2013, esto es, antes de la Resolución de inicio del expediente, fechada el 18 de julio de 2014, aunque la certificación de la Secretaria del

Consejo de Turismo, acreditativa de aquélla anterior aprobación y expedida con el *visto bueno* de su Vicepresidenta, esté igualmente fechada el 18 de julio de 2014; ii) por otro lado, que el Anteproyecto inicial (que acompaña a dicha Resolución de inicio) parece estar fechado en 31 de julio de 2014, y, en la reiterada Resolución de inicio, no se hace mención alguna a que tal texto inicial sea precisamente el informado de modo favorable por el Consejo de Turismo en la reunión del mismo a que hace referencia la precitada certificación de su Secretaría; y iii) finalmente, que la Resolución (de quedar formado el expediente y, por tanto, de haber quedado constituido el Anteproyecto como tal), a la que se refiere el art. 35 de la Ley 4/2005, se dictó con fecha 4 de agosto de 2014.

A este respecto, debemos recordar nuestra doctrina (cfr. Dictámenes D.52/13, D.63/13, D.2/14, D.8/14, D.9/14 y D.24/14, entre otros) en el sentido de que el trámite de audiencia corporativa a entidades afectadas por las normas proyectadas debe darse sobre el correspondiente Anteproyecto, el cual no existe hasta que se dicta la Resolución a que se refiere el art. 35 de la Ley 4/2005; doctrina ésta que puede extenderse también a los informes preceptivos de órganos colegiados de carácter consultivo sectorial, como el Consejo riojano de Turismo.

Por tanto y aun cuando esta irregularidad carezca en el presente caso de carácter invalidante del procedimiento, con objeto de despejar las dudas que puede ofrecer la distancia temporal habida entre la fecha de la reunión del Consejo riojano de Turismo (20-11-13) y las de las Resoluciones iniciadora del procedimiento de elaboración de la norma dictaminada (18-07-14) y de conformación del Anteproyecto (04-08-14), estimamos que, en este caso y también con carácter general, que, cuando el texto de la norma haya sido examinado en fecha muy anterior por alguno de los órganos que han de informarlo preceptivamente, debe hacerse constar, en la Memoria final, tal circunstancia, identificando el texto concreto que fue objeto del correspondiente informe preceptivo; y justificando debidamente las razones por las que no se ha considerado preciso reiterar dicho informe preceptivo, especialmente si, como puede suceder en este caso, se han introducido posteriormente en el Anteproyecto importantes modificaciones en el texto inicial que fue sometido a informe preceptivo del órgano correspondiente.

B) Informes del SOCE.

Asimismo consta en el expediente el preceptivo informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de 18 agosto de 2014, en el que se efectúan diversas objeciones y observaciones al texto inicial informado, las cuales produjeron la elaboración de un nuevo texto que recoge gran parte de las mismas.

En este nuevo texto, se producen alteraciones importantes con respecto al original, de las que, a modo de ejemplo, hemos de destacar:

-Pasa, de constar de 5 artículos, a 8. Señalemos ya que, tanto uno como otro texto, contienen los Anexos I y II, referidos: i) el primero, a fijar las áreas y criterios, así como las puntuaciones asignables a cada concepto, para la realización de la autoevaluación que prevé la norma; y ii) el segundo, a fijar los modelos, dimensiones y colores de las placas identificativas que han de recoger la categoría asignada a la correspondiente casa rural. Ni uno ni otro han sido objeto de variación alguna en su contenido a lo largo de todo el expediente.

-Incorpora dos nuevos Anexos al texto inicial: i) el Anexo III, que recoge el modelo de “*Declaración responsable de los establecimiento clasificados de turismo rural*”, que incluye referencias a la Ley de Protección de datos de carácter personal, conforme recomendaba el SOCE; y ii) el Anexo IV, que también recoge el modelo de “*Inicio de actividad de casas rurales*”, con igual referencia a las advertencias exigibles por la indicada Ley de Protección de datos, y que va acompañada de una sucinta y completa descripción de los requisitos necesarios al inicio de la actividad.

-Establece obligaciones para los titulares de establecimiento de *turismo rural* o *casas rurales* clasificados antes de la entrada en vigor del Anteproyecto de Orden dictaminado, obligaciones que, en el texto inicial, se consideraban potestativas, tal como la presentación de declaración responsable en la que se haga constar la categoría que le corresponde al establecimiento, de acuerdo con las especificaciones de esta nueva norma.

-Recoge la obligación que tiene la Consejería competente de dictar la Resolución que proceda sobre la categoría pretendida, obligación que, en el texto inicial, no constaba.

- Añade, el art. 6, a la comunicación previa de inicio de actividad, la posibilidad de que, por la autoridad competente en materia de inspección, se requiera, además de documentos genéricos que apoyen la clasificación y categorización pretendida, otros determinados, tales como planos a escala de distribución interior, con superficies, cotas, alzados y secciones; relación de habitaciones, con detalles sobre ellas; memoria descriptiva del tipo de arquitectura; relación de las áreas y criterios que dispone el establecimiento, reflejando la puntuación necesaria, etc.

Dada la importancia de estas modificaciones, a petición de la Secretaría General Técnica, se solicitó nuevo informe del SOCE, que lo emitió el 11 de septiembre de 2014, en el sentido de que, con la referencia, contenida en los nuevos Anexos III y IV ya citados, a la Ley de Protección de datos, se autorizaba a la Dirección General de Turismo “*para comprobar los datos obrantes en los diferentes organismos y unidades administrativas de la Administración autonómica*”, y que ello podía contravenir lo establecido en dicha Ley de Protección, al no especificarse qué datos se iban a recabar, infringiéndose así la

disposición que exige que el consentimiento prestado debe ser libre, inequívoco, específico e informado.

C) Informe de los Servicios Jurídicos.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos emitió informe, de 19 de setiembre de 2014, en el que se efectúan dos simples observaciones de carácter formal, y una tercera relativa a que debía hacerse referencia, en la parte expositiva del Anteproyecto, a la consulta efectuada al Consejo de Turismo y llamando la atención *“acerca del hecho de que el sometimiento del Anteproyecto al referido Consejo fue anterior a que se dictara la resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general”*.

D) Informe de la Dirección General de Turismo.

Por escrito de la Dirección General de Turismo, de 6 de octubre de 2014, se informa haberse procedido, en el texto de la norma, a incorporar las sugerencias de carácter formal efectuadas en los dos informes precedentemente citados. Respecto a la observación efectuada por el de la Dirección General de Servicios Jurídicos, en cuanto a la distancia existente entre las fechas de la reunión del Consejo de Turismo en la que se informó favorablemente el Anteproyecto (20 noviembre 2013), y la de la Resolución de inicio del procedimiento (18 julio 2014), no efectúa ninguna manifestación.

Esto dicho, a juicio de este Consejo, de la exposición de informes y rectificaciones del texto acordes con lo manifestado en ellos, se puede concluir que se han adoptado las prevenciones de tramitación contenidas en este artículo 39 de la Ley 4/2005.

6. 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”.

Consta, asimismo, la Memoria elaborada, en fecha 30 octubre 2014, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, en la que se recoge el contenido exigido por esta norma.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma.

1. Competencia estatutaria.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Se enmarca el Anteproyecto dictaminado en las competencias asignadas por el Estatuto de Autonomía de La Rioja, que dispone en el art. 8.1.9 EAR'99 que *“corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en las siguientes materias: 9. La promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*.

Sobre estas previsiones normativas y aunque, como hemos reiterado en diversas ocasiones, no constituye título atributivo de competencias, por Real Decreto 2772/1983, de 1 de septiembre, se aprobó el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de turismo, sin otras limitaciones que las facultades reservadas para el Estado en la Constitución.

En suma, la norma proyectada se dicta en el ámbito de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja

2. Cobertura legal.

En cuanto a la cobertura legal, es de señalar que, en aplicación de dicho precepto estatutario, se dictó la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, que atribuye a la Consejería competente en materia de turismo las atribuciones que se confieran a la

Administración de la Comunidad Autónoma por esta Ley, las cuales serán ejercidas por el titular de la Consejería o por la Dirección General competente.

Pues bien, la norma proyectada constituye desarrollo de las previsiones contenidas en el Decreto 14/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, que regula, en el Capítulo IV, arts. 117 a 130, ambos inclusive, los establecimientos de turismo rural o casas rurales.

Así pues, la norma proyectada cuenta con la necesaria cobertura legal específica.

3. Rango normativo.

Respecto al rango de Orden de Consejería conferido al Anteproyecto, es de reseñar: i) que la DA 3ª del Decreto 14/2011, de 4 de marzo, establece que, mediante Orden de la Consejería competente en materia de turismo, podrán establecerse categorías a las casas rurales en función a la calidad de sus instalaciones y equipamiento, y de los servicios que se presten en las mismas; y ii) que la DA 4ª del mismo Decreto autoriza al titular de la Consejería con competencias en materia de turismo para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del mencionado reglamento.

Con ambas previsiones específicas se cumple el requisito de la doble habilitación (genérica y específica) que este Consejo (cfr. nuestros dictámenes D.23/00, D.37/05, D.14/06, D.2/10, D.22/12, D.63/13, D.4/14 y D.9/14, entre otros) viene exigiendo para el reconocimiento, en cada concreta materia que sea objeto de un Anteproyecto, de la potestad reglamentaria genéricamente reconocida a los Consejeros en el art. 46.1 de la Ley 8/03, al entender que éste precepto legal (primera habilitación) confiere potestad reglamentaria a los Consejeros, pero sólo cuando les habilite específicamente para ello y en una materia concreta (segunda habilitación) una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno.

En definitiva, la norma proyectada se dicta con la doble habilitación legal precisa para el ejercicio, en la concreta materia que constituye su objeto, de la potestad reglamentaria del Consejero, lo que justifica el rango normativo de Orden previsto para la misma.

Cuarto

Adecuación a Derecho del Anteproyecto

Como se ha señalado en los Fundamentos de Derecho precedentes, el marco normativo en el que se inserta la norma proyectada está constituido por la Ley 2/2001, de 31 de mayo, del Turismo de La Rioja, dictada en base a la competencia exclusiva que esta Comunidad Autónoma tiene en la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, que fue objeto de desarrollo reglamentario por el Decreto 14/2011 de 4 de marzo, en cuyo Capítulo IV, comprendido por los artículos 117 a 130, se regulan los “*Establecimientos de turismo rural o casas rurales*”, para los que la DA 3ª prevé la posibilidad de efectuar un futuro desarrollo reglamentario en cuanto a la determinación de distintas categorías que las asemejen al resto de establecimientos de alojamiento turístico; desarrollo que, por mandato de la DA 4ª, se residencia en la Consejería con competencias en materia de turismo, cual es la iniciadora y tramitadora del Anteproyecto de Orden dictaminado.

Se viene con ello a desarrollar aquella facultad potestativa, de total conformidad a las prevenciones legales.

El Anteproyecto dictaminado consta de una parte preliminar, en la que se expone con claridad la razón de su elaboración, que viene constituida por la necesidad de regular la ordenación de las casas rurales, mediante clasificación de ellas a través de un sistema de categorización por puntos en función de varios criterios.

Consta el cuerpo del Anteproyecto de siete artículos, una disposición transitoria (DT) Única (fruto del desglose de los artículos de que constaba el último texto elaborado, y para una más correcta metodología jurídica), y una disposición final (DF), referida a la fecha de entrada en vigor. No contiene disposición derogatoria (DD) por no existir normas precedentes que deban ser derogadas.

Va acompañado de cuatro Anexos: i) el primero de ellos recoge los criterios para obtener la categoría que le corresponda a la casa rural correspondiente; ii) el segundo establece los requisitos formales del distintivo que haga pública la calificación que a cada establecimiento de alojamiento corresponda; iii) el tercero recoge el modelo de “*Declaración responsable*” que han de cumplimentar quienes pretendan obtener la oportuna clasificación; y iv) el cuarto establece el modelo para efectuar la “*Comunicación previa de inicio de actividad*”, compuesto de dos hojas, siendo la primera de ellas la que recoge los datos requeridos para tal comunicación, y la segunda un resumen informativo de los requisitos necesarios para el inicio de la actividad.

Dadas las variaciones introducidas a lo largo del procedimiento de elaboración, y que estas lo han sido para adecuar su texto a las disposiciones legales, así como para efectuarse con una metodología jurídica más exacta, este Consejo considera es ajustada a Derecho la norma reglamentaria dictaminada.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada; ésta cuenta con la cobertura legal suficiente y con el rango normativo adecuado.

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, sin perjuicio de la observación realizada respecto al informe del Consejo de Turismo.

Tercera

El contenido del texto 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