

En Logroño, a 29 de marzo de 2011, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

30/11

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo.. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, sobre *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la composición del Consejo de Espectáculos Taurinos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la composición del Consejo de Espectáculos Taurinos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución del Director General de Justicia e Interior de 26 de abril de 2010. Elaborado un primer borrador de la norma reglamentaria proyectada, con la misma fecha se suscribió la correspondiente Memoria justificativa del Anteproyecto de Decreto. El día 7 de mayo de 2010, se declaró formado el expediente por la Secretaría General Técnica de la Consejería.

Con posterioridad, emiten informe sobre el Anteproyecto la Dirección General de Agricultura y Ganadería (Servicio de Ganadería) de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo rural (21 de mayo de 2010) y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud (24 de mayo de 2010), lo que da lugar a un segundo borrador.

Por escrito, que tuvo entrada el 12 de agosto de 2010, se pronuncia y hace observaciones sobre la norma proyectada la Secretaría General de la Delegación del Gobierno en La Rioja.

Segundo

Por Resolución del Consejero de Administraciones Públicas y Política Local de 23 de julio de 2010, publicada en el BOR núm. 92, del 30 de julio siguiente, se somete el Anteproyecto de Decreto a información pública, recibándose observaciones de diversas asociaciones de ganaderos y criadores de reses bravas.

El 16 de marzo de 2011, emite su informe preceptivo la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y, el 18 del mismo mes, lo hace el Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación, con firma del Jefe del mismo y con el visto bueno del Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, valorándose en este último todas las observaciones recibidas en el curso del procedimiento. Este último informe es el que acompaña al texto del Anteproyecto de Decreto remitido, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 22 de marzo de 2011, registrado de entrada en este Consejo el 23 de marzo, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local 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 23 de marzo de 2011, registrado de salida el 23 de marzo de 2011, 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.

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 autonómica 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas, y de la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril, de Potestades administrativas en espectáculos taurinos, 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”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por el Director General de Justicia e Interior el 26 de abril de 2010, lo que se ajusta a lo dispuesto en el Decreto por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local 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.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. 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”*. Todos estos aspectos se enuncian razonable y adecuadamente en la Resolución.

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, 7 de mayo de 2010, 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 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; y 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, el primer borrador del Anteproyecto fue remitido a las entidades corporativas y representativas que se enuncian en la Memoria de 26 de abril de 2010, por lo que ha de entenderse cumplido adecuada y suficientemente el trámite o requisito de audiencia corporativa.

E) Información pública.

El trámite de audiencia corporativa a que nos acabamos de referir, fue en este caso completado incluso con el de información pública que contempla el artículo 37 de la Ley 4/2005, según el cual:

“Cuando lo exija la naturaleza de la disposición y lo decida el Consejo de Gobierno o el Consejero competente, el proyecto será sometido a información pública.

La información pública tendrá por objeto facilitar la más amplia participación de los ciudadanos. En su comunicación y desarrollo se procurará el uso de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos que contribuyan a facilitar la efectiva participación.

El plazo de la información pública será adecuado a la naturaleza de la disposición, y en ningún caso inferior a veinte días. La determinación del plazo corresponderá al órgano que decida su procedencia”.

Dada la repercusión e incidencia en los ciudadanos de la materia objeto de la norma proyecta, resulta acertado el recurso a la información pública, cumplido además en los términos legalmente previstos.

F) 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 ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe 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 solicitando informe a otros Servicios y Direcciones Generales que forman parte de otras Consejerías distintas de la proponente, pero cuyo criterio debía oírse para la correcta redacción de la norma reglamentaria proyectada.

G) 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 debe entenderse comprendida en el informe final redactado por el Jefe del Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación, perteneciente a la Consejería proponente y que está firmado con el visto bueno del Secretario General Técnico de ésta, cuyo contenido —que comprende la valoración de todas las observaciones habidas en los trámites de audiencia corporativa, información pública, informes de otras Consejería y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos— responde, adecuada y más que suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

Pues bien, como se indica en el dictamen de este Consejo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los espectáculos taurinos populares en la Comunidad Autónoma de La Rioja, nuestro vigente Estatuto de Autonomía contempla la competencia exclusiva de esta última en materia de espectáculos (art. 8.1.29 EAR'99), lo que incluye sin duda a los de índole taurina. De hecho, así lo reconoce expresamente la vigente Ley

autonómica 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas. También resulta amparada la disposición proyectada por el art. 26 EAR'99 en cuanto supone el ejercicio de la potestad de auto-organización de la propia Administración autonómica.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional de la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril, sobre Potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos y atendiendo a la atribución competencial contenida en nuestro Estatuto de Autonomía, *“lo establecido en la presente Ley será de aplicación general en defecto de las disposiciones específicas que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en la materia, correspondiendo su ejecución a los órganos competentes de aquéllas, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Estado en relación con los espectáculos taurinos”*.

Esto quiere decir que, aplicando la *normativa específica* de objeto taurino a que se refiere la citada Ley del Parlamento riojano 4/2000, sea ésta estatal o autonómica, en lo que alcanza la competencia de ejecución, en todo caso atribuida a la Administración de la Comunidad Autónoma, resulta perfectamente posible crear un órgano consultivo como el previsto en la norma reglamentaria proyectada “Consejo de Espectáculos Taurinos”, cuya existencia en nada afecta a los casos en que la competencia para decidir la tiene atribuida la Administración estatal, por derivar aquélla de la exclusiva que le atribuye la Constitución en materia de seguridad pública (cfr. art. 149.1.29 CE).

Cuarto

Respeto al principio de jerarquía normativa por la norma reglamentaria proyectada.

Por lo demás, desde el punto de vista de la jerarquía normativa y habilitación legal, resulta más que suficiente lo dispuesto en la Ley autonómica 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de La Rioja, según la cual *“se autoriza al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo y aplicación de la presente Ley”*.

Por ello, en cuanto la norma reglamentaria respeta los principios de competencia y jerarquía normativa, y 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), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación, que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente.

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