

En Logroño, a 12 de julio de 2017, 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 María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

35/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial sobre *Anteproyecto de Decreto por el que se revisan y actualizan las cuantías de las multas por infracciones administrativas en materia de vivienda previstas, en la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la CAR.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Fomento y Política Territorial remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de 4 de mayo de 2017, a la que sigue un primer borrador de la norma proyectada.
- Memoria inicial, de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda, así como otra complementaria, de la misma Dirección General, ambas de 4 de mayo de 2017. La Memoria complementaria incorpora un nuevo borrador del texto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente, de 9 del mismo mes.
- Resolución de la Secretaria General Técnica, reduciendo el plazo de audiencia.
- Justificación de la publicación del texto de la disposición en el Portal *Participa*.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 15 de mayo de 2017.
- Nuevo borrador del texto.

-Memoria final, de 26 de junio de 2017.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 27 de junio de 2017 y registrado de entrada en este Consejo el 30 de junio de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial 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 de fecha 3 de julio de 2017, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 4 de julio de 2017, 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.

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 12.2, C) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Como quiera que la presente norma se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 76 de la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de La Rioja (LVR), que habilita al Consejo de

Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para la revisión y actualización de las multas previstas para infracciones administrativas en materia de vivienda, no cabe ninguna duda acerca del carácter preceptivo de nuestro dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra 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”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en 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 y, en su caso, en qué grado, 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 CAR.

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, el 4 de mayo de 2017, por el Director General de Urbanismo y Vivienda. El Decreto 29/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Política Territorial, atribuye, en su art. 6.1.4.g), a las Direcciones Generales, en las materias propias de su ámbito de actuación, la competencia administrativa de dictar la Resolución de inicio de la tramitación de disposiciones de carácter general. Por lo tanto, en el citado precepto, se

realiza una atribución general a todas las Direcciones Generales de la Consejería en las materias propias de su ámbito de actuación y no específicamente a la Dirección General de Urbanismo y Vivienda, por lo que dicho precepto debe ser puesto en relación con el art. 25, apartados m), n) y o), del mismo Decreto, que atribuyen, en concreto a la referida Dirección General, competencias administrativas en materia de vivienda.

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”*. En este 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 3 de mayo, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada, así como una Memoria complementaria, de 5 de mayo, relativa a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de la norma proyectada. Tanto el borrador de la disposición como la Memoria justificativa cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

Sin embargo, habiéndose publicado en el BOR de 11 de abril de 2012, el Decreto 10/2102, de 4 de abril, por el que se revisan y actualizan las cuantías de las multas por infracciones administrativas en materia de vivienda, previstas en la LVR, por el que se modificaban la cuantía de las multas recogidas en los apartados b) y c) del art. 76.1 de la referida Ley; y, modificando la disposición proyectada la cuantía de las multas de los tres apartados del citado artículo, debería incluirse en la misma la derogación expresa del citado

Decreto, aunque, a la vista del ulterior contenido de este dictamen, la citada irregularidad va a carecer de trascendencia.

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”.

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de 9 de mayo.

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, se ha procedido a publicar en el Portal *Participa* del Gobierno de La Rioja, el texto de la disposición, sin que conste que se haya formulado alegación alguna. De conformidad con lo establecido en el art. 36.4, el plazo de información pública ha sido de 7 días.

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 expediente, consta el informe 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, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria, de la Secretaria General Técnica, de la Consejería, de 26 de junio, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición proyectada.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se ha 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 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 CAR. Tal competencia autonómica resulta con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 8.1.16 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), con arreglo al cual corresponde a la CAR la competencia exclusiva en materia de "*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*".

En ejercicio de tal competencia, se dictó la Ley autonómica 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de La Rioja (LVR), en cuya D.F.1ª se contiene la habilitación genérica al Gobierno para el desarrollo reglamentario de dicha Ley; y que, en su art. 76, habilita específicamente al Consejo de Gobierno de la CAR para la revisión y actualización de las multas previstas para las infracciones administrativas en materia de vivienda.

De este modo, como hemos indicado en casos similares, e incluso con relación al mismo texto legal, el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya fue ejercitada por la Ley, y la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma, incluso aunque eventualmente la Ley hubiera excedido de los límites de la competencia autonómica.

Cuestión distinta, claro está, son los límites y condicionamientos a que esté sujeto tal

título competencial, los cuales surgen, en concreto, de las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado: i) en materia de legislación civil (art. 149.1.8ª CE) y ii) en materia de vivienda, al amparo del título contemplado por el art. 149.1.13ª CE, que le habilita para determinar las “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la CAR para regular la materia objeto del Anteproyecto que nos ocupa, competencia que ya ejerció al promulgar el Decreto 10/2012, de 4 de abril, con el mismo objetivo que el presente, aunque no fue dictaminado por este Consejo Consultivo.

Cuarto

Sobre la cobertura legal y el rango normativo del Anteproyecto reglamentario

1. La parte expositiva de la norma proyectada indica, para justificar la oportunidad de la misma, que la LVR tiene por objeto desarrollar, en el ámbito de La Rioja, el derecho constitucional de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, mediante la promoción de las condiciones necesarias y estableciendo la normativa pertinente para hacerlo efectivo.

Para el cumplimiento de este objetivo, el Título VI de la LVR regula la inspección, la restauración de la legalidad y el régimen sancionador por infracciones en materia de vivienda.

El incumplimiento de estas obligaciones conlleva graves consecuencias, estando prevista una sanción mínima de 3.001 euros para la infracción consistente en la omisión de un visado administrativo, sanción que ahora se estima desproporcionada, atendiendo a la entidad de la infracción y, al mismo tiempo, de difícil aplicación puesto que, en el actual contexto económico y social, la imposición de las multas contempladas en la Ley de Vivienda provocaría un efecto más gravoso del previsto por el legislador en el momento de su aprobación.

En consecuencia, razones de interés público aconsejan revisar la cuantía de las multas para adaptarlas a la realidad de la situación económica y del sector, así como permitir la viabilidad del régimen sancionador previsto en la Ley de Vivienda, de forma que sea posible sancionar, de manera efectiva, las infracciones y, entre ellas, las más generalizadas, como son las de omisión de visados.

2. La Ley 2/2007, de Vivienda de La Rioja (LVR), que no fue, en su día, remitida a este Consejo para dictamen, presentaba, inicialmente, en su art. 76, la siguiente redacción:

“1. Las infracciones tipificadas en los artículos anteriores serán sancionadas con multa en las siguientes cuantías.

- a) Con multa de 150 hasta 3000 euros, las infracciones leves.*
- b) Con multa de más de 3.001 hasta 30.000 euros, las infracciones graves.*
- c) Con multa de más de 30.001 hasta 300.000 euros, las infracciones muy graves.*

Cuando la infracción consistía en la venta o compra de suelo destinado por el planeamiento vivienda protegida, la sanción será una multa de hasta el 20 por 100 del exceso del precio de la transmisión sobre la del precio teórico máximo de acuerdo con la repercusión máxima del suelo y de la urbanización para la construcción de viviendas protegidas.

Estas cuantías podrán ser revisadas y actualizadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2. Si el beneficio que resulte de la comisión de la infracción fuese superior al de la multa que le corresponda, deberá ser ésta incrementada en la cuantía equivalente al beneficio obtenido.

3. Cuando se instruye expediente sancionador por la comisión de dos o más infracciones entre las que existe conexión de causa a efecto se impondrá únicamente la sanción correspondiente a la más grave, en su cuantía máxima. En los demás casos, se impondrán las multas correspondientes a cada una de las infracciones cometidas.

4. En la graduación de la multa a imponer se tendrá en cuenta lo dispuesto en los artículos 67 y siguientes de esta Ley.

3. Tras la reforma operada en el apartado 1 por el artículo 39.7 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas para 2008, la cual tampoco fue remitida para dictamen a este Consejo, el texto de ese primer apartado pasó a tener la siguiente redacción:

1. Las infracciones tipificadas en los artículos anteriores serán sancionadas con multa en las siguientes cuantías:

- a) Con multa de 150 hasta 3.000 euros, en las infracciones leves.*
- b) Con multa de 3.001 hasta 30.000 euros, las infracciones graves.*
- c) Con multa de 30.001 hasta 300.000 euros, las infracciones muy graves.*

El resto del precepto continuó con la redacción inicial.

4. Más tarde, se promulgó el Decreto 10/2012, de 4 de abril, por el que se revisan y actualizan las cuantías de las multas por infracciones administrativas en materia de vivienda previstas en la LVR. El art. 2 del citado Decreto, que tampoco fue remitido a este Consejo para dictamen, establece lo siguiente:

La cuantía de las multas recogidas en los apartados b) y c) del artículo 76.1 de la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, será la siguiente:

- b) *Multa de 3001 hasta 6.000 euros, las infracciones graves.*
- c) *Multa de 6.001 hasta 100.000 euros, las infracciones muy graves.*

5. Por su parte, el art. 2 de la disposición proyectada y que ahora nos ha sido remitida para dictamen, indica textualmente lo siguiente:

La cuantía de las multas recogidas en los apartados a) b) y c) del artículo 76.1 de la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja será la siguiente:

- a) *Multa de 100 hasta 500 euros, las infracciones leves.*
- b) *Multa de 501 hasta 2.500 euros, las infracciones graves.*
- c) *Multa de 2.501 hasta 100.000 euros, las infracciones muy graves.*

6. De lo expuesto, se desprende, como razonaremos seguidamente, que, tanto el Decreto 10/2012, como la disposición proyectada objeto de este dictamen, alteran el cuadro de sanciones establecido en el art. 76.1 LVR y, por tanto, son contrarias al ordenamiento jurídico, sin que el último párrafo del citado art 76.1 LVR (por el que se habilita específicamente al Gobierno de la CAR para revisar y actualizar las cuantías de las sanciones por infracciones en materia de vivienda) sea susceptible, a nuestro juicio, de una interpretación conforme a la CE.

En efecto, aunque el art. 76.1 *i.f.* LVR habilite al Consejo de Gobierno de la CAR para la revisión y actualización de las multas previstas para las infracciones administrativas en materia de vivienda; en ejercicio de esa habilitación no se pueden vulnerar frontalmente los principios de la potestad sancionadora de la Administración recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (LSP), entre los que se encuentran:

-El **principio de legalidad**, plasmado en el art. 25 LSP, al determinar que se ejercerá, la potestad sancionadora, “*cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de ley*”; y

-El **principio de tipicidad**, recogido en el art. 27 LSP, al establecer: i) que “*sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones en una ley*”; ii) que las sanciones por la comisión de infracciones administrativas “*estarán delimitadas por la ley*”; y iii) que “*las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente*”, pero “*sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla*”, sino limitándose a contribuir “*a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes*”.

Así las cosas, hemos de señalar que, tanto el Decreto 10/2012, de 4 de abril, como el Anteproyecto que es objeto de este dictamen, vulneran este principio de tipicidad, pues su objeto no es aclarar el cuadro de sanciones previsto en la Ley, introduciendo graduaciones o especificaciones en el mismo, sino que su pretensión, por muy loable que sean sus objetivos, es establecer unas sanciones muy inferiores a las previstas en la ley, alterando así los límites que la misma contempla, en este caso, en el art. 76.1 LVR.

Cierto es que, cuando se publicó el Decreto 10/2102, no estaba en vigor la LSP, pero el contenido del precitado art. 27 LSP coincide con el del art. 129 de la, hoy derogada pero entonces vigente, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC'92).

Por lo tanto y a tenor de lo manifestado, la modificación del cuadro de sanciones que se pretende introducir con el Decreto proyectado debe constar en una norma con rango de ley. En otro caso, se estaría vulnerando, además del expresado principio de tipicidad, el de legalidad, al ir el reglamento en contra de lo establecido en la ley, aunque se trate de establecer un régimen de sanciones más beneficioso para el infractor.

Por lo tanto, no es posible dictaminar favorablemente el texto de la disposición proyectada, pues la misma no se limita a concretar o precisar las sanciones previamente establecidas en la ley, sino que modifica las cuantías de las mismas, reduciéndolas por debajo de los límites establecidos en la ley.

7. Además, concurre en el caso una lesión del **principio de reserva de ley**, ya que, cualquiera que sea la exégesis que haya de hacerse del art. 76.1 *i.f* LVR –y a este Consejo le parece más que dudoso que, dado su tenor literal, pudiera ser susceptible de una interpretación conforme con el art. 25.1 CE- lo cierto es que el concreto contenido de la norma reglamentaria proyectada nos parece también contrario a la reserva constitucional de Ley establecida por el referido art. 25.1 CE, tal como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional (TC).

Y ello porque, en definitiva, el reglamento vendría a alterar el cuadro de sanciones ya prefigurado por la ley, en cuanto que pretende: i) reducir el importe mínimo de las sanciones leves (que es, en suma, el importe mínimo de todas las sanciones); y ii) alterar la redistribución interna de las cuantías que, para las infracciones leves, graves, y muy graves, previó el legislador en el art. 76.1 LVR.

En efecto, a la vista de que el art. 25.1 CE (a cuyo tenor, “*nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”) no alude a la “*ley*” sino a “*la legislación vigente*”, el TC aclaró, en su STC 83/84 (F.J.4), que el principio de reserva de Ley no impide que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias,

“pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la CE en favor del legislador”.

De ahí que el TC haya entendido que dicho art. 25.1 CE proscribe aquellas disposiciones con rango de ley *“en virtud de las que se produce una verdadera **deslegalización** de la materia reservada; esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir”.*

En suma, como señala la STC 61/90, con cita de otras muchas (SSTC 8/81, 159/86, 2/87, 42/87, 133/87, 3/88, 101/88, 29/89, 150/89 o 219/89), el término *“legislación vigente”*, incluido en el art. 25.1 CE, debe ser interpretado en el sentido de que *“prohíbe la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pero no la colaboración reglamentaria en la norma sancionadora”*; doctrina ésta que ha sido reiterada en SSTC 341/93, 25/02 y recogida por la jurisprudencia en la reciente STS, 3ª, 2888/2017, con cita de otras muchas.

Es decir, como aclara la STC 100/03, con cita de otras (SSTC 133/99, 276/00, 25/02, 75/02 y 113/02), la expresión *“legislación vigente”* empleada en el art. 25 CE *“es expresiva de una reserva de ley en materia sancionadora”*, lo que (como advierten las SSTC 305/93 y 113/02) *“obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que les sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la CE, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones, o **alterar el cuadro de las existentes** por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de ley”.*

Por ello, en nuestro dictamen D.36/13, señalábamos que cabe la remisión a reglamentos, habiendo reserva de ley, cuando el precepto legal habilitante contiene, al menos, los aspectos nucleares de regulación de la materia; pero tal no sucede en el art. 76.1. *i.f* LVP, el cual efectúa una *deslegalización*, al remitirse en blanco a la potestad reglamentaria del Gobierno, habilitándole para *“revisar”* y *“actualizar”* las cuantías de las sanciones, sin más precisiones. Esta técnica no es constitucionalmente admisible en materia sancionadora, como han reiterado las SSTC 42/87, 207/90, 113/02 y 100/03 y hemos recordado, entre otros, en nuestros dictámenes D.2/10 y D.24/14.

Tal deslegalización en blanco, al ser contraria a la reserva constitucional de ley en materia sancionadora, no es constitucionalmente admisible, aunque el reglamento proyectado trate de suavizar las infracciones o las sanciones, puesto que el contenido de la potestad sancionadora sólo puede ser delimitado por la ley en sentido formal, esto es, por una

disposición con rango de ley, de suerte que sólo al legislador formal, y no al titular de la potestad meramente reglamentaria, compete endurecer o ablandar el régimen sancionador establecido por una norma con rango de ley.

En nuestros dictámenes D.136/08 y D.24/14, entre otros, hemos señalado que la razón de ello es que, en materia sancionadora, la reserva de ley, no sólo se ciñe a lo establecido en el art. 53.1 CE, sino que, *ex art. 25.1 CE*, alcanza a la tipificación de infracciones y sanciones, de suerte que, como señaló la STC 83/90, la potestad reglamentaria se encuentra limitada por la *doctrina del complemento indispensable* (por la que los reglamentos deben limitarse a complementar la ley en lo que sea indispensable para aplicarla), doctrina que reduce así al reglamento sancionador a una función de mera concreción de las tipificaciones legales de las infracciones y sanciones correspondientes. Esta doctrina, recogida en el art. 129.2 LPAC'92 y ahora en el art. 27.3 LSP, ha sido aplicada en SSTC 3/88 y 132/01 y STS, 3ª, de 03-06-02, entre otras.

Por supuesto, como señalamos en nuestro dictamen D.20/10, la reserva de ley significa que la materia objeto de la misma sólo puede ser regulada mediante una ley en sentido formal, esto es, con el carácter y rango de tal, y no por medio de un reglamento, sin que éste pueda ser entendido como una “ley” en sentido material.

Por ello, en nuestro expresado D. 20/10, indicábamos que, en España, sólo se admite el concepto de ley en sentido formal, por el que, para calificar a una norma como ley, sólo se atiende: i) al carácter legislativo del que provienen, es decir, al carácter legislativo conferido por la CE al órgano del que proviene, y que sólo son las Cortes Generales para el Estado central y las Asambleas legislativas o Parlamentos autonómicos para las CCAA, sin perjuicio de la habilitación excepcional a los Gobiernos para dictar normas con valor de ley en forma de Decretos legislativos o Decretos-leyes, con los requisitos y límites establecidos en la CE y los EEAA; y ii) a la forma de ley, es decir, el nombre de ley o equivalente (Decreto Ley o Decreto Legislativo) que se les confiere.

8. Señalado lo anterior, conviene recordar que, como advertíamos en nuestros dictámenes D.12/02, D.58/06 y D.71/08, entre otros, los reglamentos en materia sancionadora (y, en general, limitadora de derechos) tienen límites, ya que no pueden imponer obligaciones a los particulares ni afectar a la esfera de las personas físicas o jurídicas privadas sin cobertura legal suficiente para ello, pues sólo una norma con rango de ley puede afectar a dicha esfera (la libertad, la igualdad, la propiedad, el régimen sancionador), estableciendo limitaciones y sujeciones administrativas o imponiendo obligaciones y cargas económicas, según ha declarado la jurisprudencia en SSTC de 24-10-96, 10-1-97, 16-6-00, 4-5-01, entre otras.

Es cierto que, como recordábamos en nuestro D. 136/08, en las situaciones administrativas de sujeción o supremacía especial, como, por ejemplo, son las escolares, el

TC, en SSTC 2/81, 2/87, 42/87, 190/87, 69/89 y 219/89, y ATC 408/88, pareció admitir reglamentos disciplinarios independientes, como el aprobado en el ámbito estatal por RD 732/95; pero luego afirmó decididamente la necesidad de observar también el principio de legalidad, en SSTC 47/90, 61/90 y 207/90, aunque admitiendo cierta flexibilidad, que no supresión, en este ámbito de las relaciones de supremacía especial. Pero, el régimen sancionador en el sector de la vivienda, al que pertenece el Anteproyecto que nos ocupa, no puede ser reputado de supremacía especial, sino meramente general.

9. En resumen, tanto el todavía vigente Decreto 10/2012, como el Anteproyecto objeto de este dictamen, son contrarios al ordenamiento jurídico por carecer del rango normativo necesario y de suficiente cobertura legal, ya que el último párrafo del art 76.1 de la Ley 2/2007, de Vivienda de La Rioja (LVR), por el que se habilita específicamente al Gobierno de la CAR para revisar y actualizar las cuantías de las sanciones por infracciones en materia de vivienda, no es susceptible de una interpretación conforme al art. 25.1 CE que pueda prestársela.

Todo ello, obviamente, sin perjuicio de que, si así se estima, el contenido del Anteproyecto que nos ha sido remitido pueda ser tramitado como disposición con rango de ley.

CONCLUSIONES

Única

Aunque la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia objeto del Anteproyecto, éste no es conforme a Derecho, por carecer de la adecuada cobertura legal y del rango de ley que su contenido requiere; sin perjuicio de que, si así se estima, el contenido del Anteproyecto pueda ser tramitado como disposición con rango de ley.

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