

En Logroño, a 23 de mayo de 2019 de 2018, 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. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

57/19

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial con el *Anteproyecto de Decreto para promover una alimentación saludable en todos los centros educativos y sanitarios de La Rioja y en organismos pertenecientes a la Administración autonómica.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excma. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Ficha para el trámite de consulta.
- Resolución de inicio, de 18 de diciembre de 2018, del Director General de Salud Pública y Consumo del Gobierno de La Rioja.
- Borrador inicial, de 18 de diciembre de 2018, del Anteproyecto.
- Memoria justificativa, de 18 de diciembre de 2018, del Director General de Salud Pública y Consumo del Gobierno de La Rioja.
- Informe técnico, de 18 de diciembre de 2018, del Director General de Salud Pública y Consumo del Gobierno de La Rioja, de propuesta de intervención sobre máquinas expendedoras de alimentos y bebidas.
- Escrito de alegaciones, de 19 de diciembre de 2018, de la Asociación Nacional de Distribuidores Automáticos (ANEDA).

-Informe, de 24 de enero de 2019, de la Jefa de Servicio de Salud Pública y Consumo, sobre las alegaciones formuladas por la Asociación Nacional de Distribuidores Automáticos (ANEDA).

-Segundo borrador, de 23 de enero de 2019, de Anteproyecto de Decreto.

-Resolución, de 28 de enero de 2019, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Salud, por la que se declara formado el expediente del Anteproyecto.

-Petición de informe, de 29 de enero de 2019, a la SGT de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja.

-Oficio, de 19 de febrero de 2019, de la SGT de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja.

-Petición de informe, de 29 de enero de 2019, a la SGT de la Consejería de Educación, Formación y Empleo del Gobierno de La Rioja.

-Informe, de 18 de febrero de 2019, del Servicio de Formación Profesional y Participación Educativa de la Consejería de Educación, Formación y Empleo del Gobierno de La Rioja.

-Petición de informe, de 29 de enero de 2019, a la SGT de la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación del Gobierno de La Rioja.

-Petición de informe, de 29 de enero de 2019, a la SGT de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja.

-Observaciones, de 1 de febrero de 2019, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Agua, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, al Anteproyecto.

-Comunicación, de 11 de febrero de 2019, de la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja.

-Petición de informe, de 29 de enero de 2019, a la SGT de la Consejería de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja.

-Petición de informe, de 29 de enero de 2019, a la SGT de la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja.

-Petición de informe, de 29 de enero de 2019, a la SGT de la Consejería de Administraciones Públicas y Hacienda del Gobierno de La Rioja.

-Trámite de audiencia, de 29 de enero de 2019, y notificaciones individualizadas de dicho trámite a la Federación de Empresas de La Rioja (FER), Asociación Nacional Española de Distribuidores Automáticos (ANEDA), Asociación de Centros Riojanos Educativos (CECA), Universidad de La Rioja (UR), Federación Española de Religiosos de Enseñanza-TIT Centros Católicos (FERE-CECA), G.C.E.S.L, y Asociación I.T.

-Petición de informe, de 29 de enero de 2019, al Consejo Riojano de Consumo.

-Comunicación, de 19 de marzo de 2019, del Consejo Riojano de Consumo.

-Resolución, de 30 de enero de 2019, de la SGT de la Consejería de Salud, por la que se acuerda la apertura de trámite de audiencia e información pública a los ciudadanos afectados, a las Asociaciones y organizaciones reconocidas por la Ley, y demás personas jurídicas, públicas y privadas, así como su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR) y en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja, para que puedan consultar y presentar alegaciones al Anteproyecto.

-Publicación, en el BOR de 4 de febrero de 2019, de la precitada Resolución de 30 de enero de 2019.

-Alegaciones, de 29 de enero de 2019, de a Asociación Nacional de Distribuidores Automáticos (ANEDA).

-Observaciones (sin fecha) de ADICAE-Asociación de Usuarios de Bancos, Cafés y Seguros.

-Informe, de 20 de marzo de 2019, de la Dirección General de Salud Pública y Consumo, sobre las alegaciones presentadas.

-Tercer borrador de Anteproyecto de Decreto.

-Informe de tramitación, de 20 de marzo de 2019, de la Jefatura de Servicio de Asesoramiento y Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud.

-Petición de informe, de 21 de marzo de 2019, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

-Informe, de 16 de abril de 2019, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

-Memoria del procedimiento, de 17 de abril de 2019, de la SGT de la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja.

-Cuarto y último borrador del Anteproyecto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 23 de abril de 2019, registrado de entrada en este Consejo el día 24 de abril de 2019, la Excm. Sra. Consejera de Salud 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 25 de abril de 2019, firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida el 26 de abril de 2019, 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 misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente 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.

Pues bien, en este caso, la aprobación del Decreto para promover una alimentación saludable en todos los centros educativos y sanitarios de La Rioja y en organismos pertenecientes a la Administración autonómica, deriva de varias normas, a saber: **i)** de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que, en lo que respecta a la seguridad alimentaria, establece, en su art. 18.10 (como una de las actuaciones sanitarias del sistema de salud, encomendada a las Administraciones públicas), *“el desarrollo del control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas”*; **ii)** de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad alimentaria y nutrición, que establece una serie de medidas dirigidas al ámbito escolar, entre las que se encuentran las previstas en su arts: 40.6 (*“en las Escuelas infantiles y en los Centros escolares no se permitirá la venta de alimentos y bebidas con un alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos ‘trans’, sal y azúcares. Estos contenidos se establecerán reglamentariamente”*), 41 (*“cuando liciten sus servicios de restauración, las Administraciones públicas deberán introducir en el Pliego de prescripciones técnicas, requisitos para que la alimentación sea variada, equilibrada y adaptada a las necesidades nutricionales de los usuarios del servicio; igualmente supervisarán todo ello, atendiendo a las guías y objetivos nutricionales, establecidos por el departamento competente en materia sanitaria”*); y **iii)** en el ámbito autonómico riojano, la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, tras establecer, como uno de los principios orientadores en los que se fundamenta, el de la concepción integral de la salud (art. 2.1), reconocer a la ciudadanía el derecho a consumir alimentos seguros (art. 10.3), y encomendar al Sistema público de Salud la promoción de los hábitos de vida

saludables en la población (art. 44.2.g), faculta (DF 1ª) al Gobierno para dictar cuantas normas sean necesarias en desarrollo de lo previsto en la misma.

Por ello, habida cuenta de la naturaleza del Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, que se dicta en ejecución de las mencionadas Leyes, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por lo tanto, el carácter preceptivo del presente dictamen.

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

Segundo

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

1. 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 correspondientes de la Administración riojana.

Tal competencia autonómica resulta del propio Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), según el cual, en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la CAR el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias de defensa del consumidor (art. 9.3) y sanidad e higiene (art. 9.5).

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Gobierno de la CAR encuentra su respaldo para dictar la norma sometida a examen en los preceptos relativos a seguridad alimentaria contenidos en las citadas Leyes estatales 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (arts. 8 y 18.10), y 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad alimentaria y nutrición (arts. 7, 8, 36, 39 y 40); y en la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja (arts. 42.2,b y 104.9).

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. nuestros dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13, D.60/13, D.39/16, D.33/17, D.51/17 y D.65/17, entre otros), el análisis competencial se solapa con el principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por la CAR mediante la aprobación de

disposiciones autonómicas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

3. En lo atinente al **rango normativo** de la disposición proyectada, el art. 23.i) de la Ley (de la CAR) 8/2003, 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno aprobar, mediante Decreto, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

1. Como viene recordando con reiteración este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo, en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que esta es aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí han de ser observados (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

2. Consulta previa.

A) La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) La necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

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

B) Por su parte, el art. 131.1 LPAC'15 (*Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*), establece que:

“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) La necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; y d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7.b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC'15 (que hemos destacado en negrita), que resulta de aplicación no solo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno Central, sino también a las de las Comunidades Autónomas.

C) Pues bien, en el expediente analizado, esa consulta previa ha tenido lugar, según consta en el informe de tramitación, de 20 de marzo de 2019, del Jefe de Servicio de Asesoramiento y Normativa de la Consejería de Salud, mediante una *información pública*

anunciada en la página *web* del Gobierno de La Rioja entre los días 8 de agosto y 27 de septiembre de 2018.

Ahora bien, de tal extremo nada consta en el expediente, siendo más que deseable que se hubiera incorporado al mismo el documento acreditativo de haberse efectuado la pertinente publicación, para, de ese modo, comprobar (y, en su caso constatar) el adecuado cumplimiento del repetido trámite.

D) En base a lo anterior, a juicio de este Consejo Consultivo, en el presente procedimiento, el trámite de consulta pública previa ha de considerarse suficientemente cumplido.

3. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005,

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

Y, a tenor de lo dispuesto en el apartado 3 del mismo art. 33 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. La resolución podrá señalar la unidad administrativa a la que se encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

B) El presente expediente se inició por Resolución de 18 de diciembre de 2018, del Director General de Salud Pública y Consumo, a quien, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.2.3.g) del Decreto 24/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería actuante, bajo la dirección del titular de la Consejería y de acuerdo con las directrices emanadas del Gobierno, le corresponden específicamente las funciones propias para *“proponer y, en su caso, gestionar, programas de prevención de enfermedad, de evaluación para la salud, de promoción de hábitos saludables, de salud escolar y planes integrales de salud para los colectivos que se determinen en cada momento”.*

Además, el art. 7.1.4.j) del mencionado Decreto 24/2015, determina que corresponde a las Direcciones Generales, con carácter general, bajo la dirección del titular de la Consejería, en las materias propias de su ámbito de actuación, dictar *“la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general”.*

C) Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución cumple correctamente con los requisitos determinados en el art. 33.3 de la Ley 4/2005, por cuanto que, en la misma, se efectúan suficientes referencias al objeto y finalidad del Anteproyecto de Decreto, a las normas legales que se pretenden desarrollar, y al fundamento jurídico de la competencia ejercida.

4. Elaboración del borrador inicial.

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

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

B) En el expediente, constan un primer borrador del texto de la disposición proyectada y una Memoria justificativa, ambos de 18 de diciembre de 2018, de la Dirección General de Salud Pública y Consumo. Uno y otra cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

Según expresa dicha Memoria inicial, de 18 de diciembre de 2018, *“no es necesaria la realización de estudio económico, dado que la publicación de la norma no se estima, por la Consejería de Salud, que conlleve costes, ni necesidad de financiación”.*

Asimismo, la Memoria del procedimiento, 17 de abril de 2019, expresa que *“la norma no supone aumento del gasto o disminución de ingresos públicos, tal como consta en la Memoria aportada en la fase de borrador de la norma. En efecto, se trata de una norma sin ningún coste adicional para el sistema; no habrá incremento de personal ni, por tanto, de retribuciones”*, por lo que no se acompaña Memoria económica.

C) Consecuentemente, las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

5. Formación del expediente del Anteproyecto.

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, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará 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, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta la Resolución de formación del expediente de Anteproyecto, de fecha 28 de enero de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, que señala la necesidad de recabar informe del Consejo Riojano de Consumo (arts: 35, de la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en la CAR; y 3.b), del Decreto 35/2013, de 18 de octubre, por el que se regula la composición, estructura y funcionamiento del Consejo Riojano de Consumo); de la Dirección General de Servicios Jurídicos; así como el dictamen de este Consejo Consultivo, dándose, de ese modo, cumplimiento al trámite establecido en el citado precepto.

También consigna la referida Resolución que no debe solicitarse informe a los siguientes organos: **i)** Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), por cuanto que no se contempla la creación, modificación o supresión de un procedimiento; **ii)** Intervención General o Intervención Delegada en la Consejería, por cuanto que no se incluyen preceptos con contenido económico; y **iii)** Oficina de Control Presupuestario (OCP) de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por cuanto que la norma no implica aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos, no afecta a medios de pago, y no se derivan consecuencias económicas en materia de sistema retributivo y costes de personal.

6. Trámite de audiencia.

A) A tenor de lo señalado en el art. 36 de la Ley 4/2005 (en la redacción introducida por la Ley 2/2018, de 30 de enero):

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar

audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

B) Por Resolución, de 30 de enero de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, se acordó la apertura de trámite de audiencia e información pública a los ciudadanos afectados, a las Asociaciones y Organizaciones reconocidas por la Ley, y demás personas jurídicas, públicas y privadas, así como su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR) y, el texto objeto de audiencia e información, en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja, para que se pueda consultar y presentar alegaciones al Anteproyecto. La mencionada Resolución fue publicada en el BOR de 4 de febrero de 2019.

C) Con carácter simultáneo al dictado de la Resolución de inicio, en concreto en fecha 18 de diciembre de 2018, se emitió un *informe técnico de propuesta de intervención sobre máquinas expendedoras de alimentos y bebidas (MEAB)*, suscrito por el Director General de Salud Pública y Consumo, en el que se abordan los extremos concurrentes para la posterior elaboración del Anteproyecto, examinando pormenorizadamente la justificación y análisis de la situación, el marco legal, el ámbito de actuación, los objetivos general y específico, los criterios nutricionales, las prescripciones técnicas para MEAB, y las prescripciones técnicas para la oferta de productos alimenticios.

D) Se recabaron informes internos de las Secretarías Generales Técnicas de la totalidad de las Consejerías del Gobierno de La Rioja, obteniendo contestación o aportaciones: de la SGT de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia (19 de febrero de 2019); del Servicio de Formación Profesional y Participación Educativa de la Consejería de Educación, Formación y Empleo (18 de febrero de 2019); de la Dirección General de Calidad Ambiental y Agua, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (1 de febrero de 2019); y de la Dirección General de

Desarrollo Rural de la Consejería de Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (11 de febrero de 2019).

E) Asimismo, se comunicó individualmente la apertura del trámite de audiencia a la Federación de Empresas de La Rioja (FER), a la Asociación Nacional Española de Distribuidores Automáticos (ANEDA), a la Asociación de Centros Riojanos Educativos (CECA), a la Universidad de La Rioja (UR), a la Federación Española de Religiosos de Enseñanza-TIT Centros Católicos (FERE-CECA), a G.C.E.S.L, y a la Asociación I.T.

F) Según consta en el expediente, se presentaron alegaciones por parte de la Asociación Nacional Española de Distribuidores Automáticos (ANEDA) en fechas 19 de diciembre de 2018, que motivó la redacción de un segundo borrador de Decreto, y 29 de enero de 2019 (por error, consta, en el escrito, 2018), y por ADICAE-Asociación de Usuarios de Bancos, Cafés y Seguros (sin fecha).

En el informe del Centro gestor (al que se hará referencia en el siguiente apartado), de 20 de marzo de 2019, consta (cfr. fol. 115 del expediente) que también se instrumentaron aportaciones por parte de la Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL), sin embargo las mismas no han sido incluidas en el expediente trasladado a este Consejo Consultivo, por lo que deben ser incorporadas al mismo.

G) La Dirección General de Salud Pública y Consumo, mediante informe de 20 de marzo de 2019, aceptó parte de las alegaciones presentadas, dando lugar a la elaboración de un tercer borrador del Anteproyecto.

H) Por ello, este Consejo Consultivo entiende que, en este caso, el preceptivo trámite de audiencia ha de darse por cumplido.

7. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el artículo 38 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. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 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”.

B) En fecha 29 de enero de 2019, se trasladó el texto del Anteproyecto al Consejo Riojano de Consumo, el cual (a tenor de lo dispuesto en los arts: 35, de la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en la CAR; y 3.b), del Decreto 35/2013, de 18 de octubre, por el que se regula la composición, estructura y funcionamiento del Consejo Riojano de Consumo), tiene la función emitir informes preceptivos no vinculantes en la tramitación de disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores.

En la reunión del Consejo Riojano de Consumo, celebrada el día 13 de marzo de 2019, se trató el Anteproyecto de Decreto ahora dictaminado, sin que se presentaran alegaciones al mismo.

C) En el expediente, consta el preceptivo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que fue debidamente cumplimentado el 16 de abril de 2019 y en el que se efectúan las siguientes observaciones al Anteproyecto: **i)** en el texto introductorio de la norma proyectada, deberán de identificarse los títulos competenciales que fundamentalmente legitiman a la CAR para dictar el Decreto proyectado; **ii)** para el art. 3.a) del borrador, se propone la siguiente redacción: *“la presente norma será de aplicación en el territorio de la CAR ... en todos los Centros educativos no universitarios y sanitarios, sean de titularidad pública o privada”.*

D) La primera de las objeciones planteadas por la Asesoría jurídica fue aceptada por la Consejería actuante, motivando la redacción de un cuarto y último borrador de Anteproyecto, para su traslado y conocimiento por el Consejo Consultivo de La Rioja.

8. Conclusión sobre la tramitación.

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

Cuarto

Sobre el texto del Anteproyecto de Decreto

1. El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración consta de una parte expositiva, ocho artículos, dos disposiciones adicionales (DA), una disposición transitoria (DT), una disposición derogatoria (DD) única, y una disposición final (DF) única,

teniendo por objeto regular las características nutricionales que deberán reunir los alimentos y bebidas envasados que se adquieran en las máquinas expendedoras de alimentos y bebidas (MEAB), y en los establecimientos y servicios de restauración colectiva (art. 1).

2. El texto que configura el Anteproyecto que ahora resulta dictaminado, corresponde a la cuarta versión de las que se han venido confeccionando por los órganos administrativos encargados de su tramitación. Tal y como señala el informe del Servicio de Asesoramiento y Normativa de la Consejería de Salud, siguiendo el trámite legal marcado para la elaboración de reglamentos, el Anteproyecto de Decreto ha sido sometido a los trámites de consulta previa, audiencia y alegaciones, a informe de diversas unidades internas de la Administración y a información pública, habiéndose presentado un buen número de aportaciones que han dado lugar a los sucesivos borradores del reglamento.

3. Por ello, sólo procede efectuar una observación sobre la **DA 2ª** del Anteproyecto (que habilita a la Consejería competente en materia de salud para modificar los criterios nutricionales establecidos en este Decreto para adaptarlos al estado de los conocimientos científicos); puesto que, como hemos señalado en otros dictámenes (cfr. D.58/14 y D.20/15, entre otros), la potestad reglamentaria de los Consejeros no puede ser general (ya que general sólo es, *ex art. 24.1,a* EAR'99, la del Gobierno) y queda limitada a los aspectos para cuya reglamentación estén expresamente habilitados por una Ley o un Decreto del Gobierno; de lo que resulta que la habilitación contenida en la precitada DA 2ª sólo es ajustada a Derecho: i) si se confiere, no genéricamente a la Consejería, sino al titular de la Consejería competente en materia de salud; y ii) si se limita a la modificación, no de los criterios nutricionales del presente Decreto así expresados, es decir, de manera genérica, sino a los que, de forma específica, se determinen en una disposición especial o en un Anexo de dicho Decreto en los que se fijen, con nitidez, los criterios concretos que son susceptibles de ser modificados por Orden del titular de la Consejería competente en materia de salud.

4. Por lo demás, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de los 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

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable y, en especial, por los arts. 32 *bis* a 41, de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal y con el adecuado rango normativo.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme a Derecho, sin perjuicio de la observación realizada, en el Fundamento de Derecho Cuarto, 3, de este dictamen.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero