En Logroño, a 12 de noviembre 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. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

105/18

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Desarrollo Económico e Innovación, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Turismo de La Rioja que fue aprobado por Decreto 10/2017, de 17 de marzo.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejera de Desarrollo Económico e Innovación 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:

- Borrador del texto de la disposición.
- Acta 17/2017 de la sesión ordinaria celebrada por el Consejo de Turismo de La Rioja el 7 de mayo de 2018.
- Alegaciones presentadas por distintos integrantes del citado Consejo de Turismo.
- Informe de necesidad relativo a la norma proyectada, de 2 de abril de 2018.
- Informe sobre las alegaciones presentadas.
- Segundo borrador del texto de la disposición proyectada.
- Resolución de inicio, del Director General de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio, de 10 de abril de 2018.

-Diligencia formación del expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de 3 de agosto 2018.

-Petición e informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 13 de agosto de 2018.

-Observaciones del Centro gestor al anterior informe.

-Nueva petición e informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 12 de septiembre de 2018.

-Memoria final, de 11 de octubre, firmada por una funcionaria Técnico de Administración General, con el Visto Bueno de la Jefa de Servicio.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 10 de octubre de 2018, y registrado de entrada en este Consejo el 17 de octubre de 2018, la Excm. Sra. Consejera de Desarrollo Económico e Innovación del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 18 de octubre de 2018, 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, c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: *“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.c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, nos encontramos ante un Anteproyecto de Decreto, que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, lo que, comporta el carácter preceptivo de nuestro dictamen.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, 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 de la misma.

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

A tal efecto, en la Parte expositiva de la disposición proyectada, se alude correctamente a la competencia exclusiva que, en el art. 8.1.9 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), se atribuye a la CAR en materia de *“promoción y ordenación del turismo”*.

El referido título competencial trae su causa de lo dispuesto en el art 148.1.18 CE, que establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito competencial, mientras que el art. 149

CE no contiene reserva competencial alguna a favor del Estado en la materia que ahora nos ocupa, lo que significa que se trata de una competencia ofrecida por los arts. 148 y 149 CE a las Comunidades Autónomas que, en virtud del principio dispositivo, la han asumido en sus respectivos Estatutos de autonomía, como es el caso de la CAR.

Esta competencia ha venido siendo ejercitada pacíficamente por nuestra Comunidad, en su vertiente legislativa, mediante la aprobación de Leyes, como la Ley 5/1990, de 29 de junio, de Inspección, infracciones y sanciones en materia turística, derogada por la vigente Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo.

También se ha aplicado este título competencial para el desarrollo, a través de disposiciones reglamentarias, de aspectos concretos dentro del sector turístico (como son, el régimen de hoteles, el naturismo, las posadas, las Asociaciones, los Registros, las reclamaciones, la profesión de Guía turístico, las Agencias de viajes, el régimen de precios comunicados y el alojamiento en casas rurales y el propio Reglamento objeto de modificación por la norma informada y que es el Decreto 10/2017, de 17 de marzo, por el que se aprueba el reglamento General de Turismo de La Rioja, en desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo de Turismo de La Rioja.

2. Ahora bien, dicho título competencial no es el único que requiere la CAR para la regulación pretendida, ya que, algunos aspectos de la regulación en materia de turismo, precisan quedar amparados por la competencia conferida por el art. 9.3 EAR '99 para, en el marco de la legislación básica del Estado, cometer el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *defensa del consumidor y usuario*, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general.

3. Además, estas habilitaciones estatutarias no significan que el Estado no conserve ninguna competencia para intervenir en esta materia, ya que ello es posible merced al amparo que le brindan otros títulos competenciales que le reconoce la Constitución y que pueden incidir en la materia turística, como son, entre otros, el comercio exterior, las relaciones internacionales, la normativa básica sobre medio ambiente, el Derecho privado, civil o mercantil, el patrimonio cultural, el régimen de los títulos profesionales o el establecimiento de las bases de la economía.

De ahí que, ratificando la doctrina que hemos trazado en diversos dictámenes (cfr. D.9/97, D.57/03, D.101/10, D.8/13 y D.62/14), hemos de situar la competencia turística en conexión con otros títulos autonómicos concomitantes, especialmente el de defensa de consumidores y usuarios, y advertir que la cobertura que prestan estos títulos estatutarios no alcanza a cualquier regulación que afecte al fenómeno turístico en todas sus posibles manifestaciones, pues ello queda impedido por el necesario respeto de las competencias exclusivas del Estado, en especial las que éste ostenta para legislar, en materia civil o

mercantil, sobre las relaciones entre las empresas turísticas y los particulares con quienes aquellas contraten.

4. Decíamos en nuestro dictamen D.1/17, a propósito del Reglamento que ahora se pretende modificar mediante la disposición proyectada, y repetimos ahora que:

“El título estatutario de promoción del turismo presta cobertura competencial suficiente a los siguientes Títulos del Reglamento proyectado: el Primero, regulador de la actividad turística de alojamiento; el Tercero, dedicado a la actividad de restauración; el Cuarto, sobre el régimen de la actividad de información turística; el Quinto, sobre las actividades turísticas complementarias; el Sexto, sobre profesiones turísticas; el Séptimo, sobre declaraciones de interés turístico de La Rioja; el Octavo, sobre Asociaciones para el desarrollo turístico; el Noveno, dedicado al Registro de proveedores de servicios turísticos; y el Décimo, dedicado al Consejo de Turismo de La Rioja.

*En cuanto al Título Segundo, sobre la actividad de intermediación turística, es de advertir que existen determinadas previsiones que constituyen normas de índole civil y mercantil, puesto que regulan el contenido de las prestaciones que competen a las partes (la Agencia de viajes y el cliente), como contenido de las relaciones contractuales que les ligan, y, así, por ejemplo, los **artículos 141** (sobre precios, depósito y anulación), **143** (sobre los efectos del cumplimiento o, mejor dicho, del incumplimiento del contrato) o **145** (sobre el desistimiento unilateral del consumidor).*

En estas previsiones, la competencia autonómica se ampara, no tanto en el precitado título estatutario de promoción del turismo, cuanto en el art. 9.3 EAR'99 que, en el marco de la legislación básica del Estado, confiere competencia a la CAR para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, como lo demuestra que los viajes combinados vienen regulados en el Real Decreto Legislativo 1/2007 de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios, en sus arts. 150 y ss.

Por ello, en una interpretación conforme con el Estatuto de Autonomía de estas previsiones reglamentarias, es de precisar que (y así lo hemos expuesto en nuestros antes citados dictámenes D.9/97, D.57/03, D.101/10, D.8/13 y D.62/14) las mismas sólo pueden entenderse conformes al bloque de la constitucionalidad si se entienden limitadas a regular los aspectos administrativos (como son la inspección o la policía turística en materia de infracciones y sanciones), pero sin poder extenderse a regular el contenido, validez y eficacia de las relaciones privadas subyacentes entre las partes”.

Debemos señalar que a lo largo de todo el expediente, en ningún momento se hace referencia a la competencia ejercida por la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que debe incluirse la referencia a la misma, al menos, en la Parte expositiva del Anteproyecto.

5. Por lo que respecta a la **cobertura legal** y al **rango reglamentario** de la disposición proyectada, este último es el correcto ya que se trata de un Reglamento de ejecución general de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, que le sirve de cobertura y se dicta, en forma de Decreto, en virtud de la potestad reglamentaria conferida al Gobierno por el art. 24.1, a) EAR'99; y, además, son muchos los preceptos de

dicha Ley que aluden a su desarrollo reglamentario bajo la técnica de la remisión normativa, como, entre otros, los siguientes:

-El art. 4, pues, entre las competencias de la Administración de la CAR, atribuye la de ordenación turística en el ámbito territorial de La Rioja, entendiendo por ordenación, tanto el ejercicio de la potestad reglamentaria, como el de control de la actividad.

-El art. 13, dedicado a la regulación de los establecimientos hoteleros, tiene varias remisiones al Reglamento, como en lo relativo a los requisitos técnicos mínimos que han de reunir los hoteles; a las especialidades de los mismos; y a la determinación de los grupos, categorías, modalidades y requisitos que se han de utilizar para la clasificación de los establecimientos hoteleros.

-El art. 15 define, como modalidad de alojamientos turísticos, los campamentos de turismo o *campings*, y, en cuanto a la determinación de las categorías y de los requisitos que han de servir de criterios para su clasificación, remite a un futuro Reglamento.

-El art. 19 define la actividad de restauración, ejercida por establecimientos abiertos al público, pero señalando que la definición de grupos y categorías de estos establecimiento se determinará reglamentariamente; como expresa su párrafo 4º.

-El art. 29, sobre las actividades de promoción del turismo, establece que: *“la Consejería competente en materia turística podrá crear y otorgar premios y distinciones turísticas en reconocimiento y estímulo a las actuaciones a favor del turismo y a los recursos turísticos de especial proyección, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan”*. Este mismo precepto contiene una segunda remisión reglamentaria en lo referente a la declaración de *fiesta de interés turístico*.

-La Disposición Final Primera, que faculta al Gobierno de La Rioja para que apruebe los Reglamentos de desarrollo a que se refiere la Ley y cuantos fueran precisos para su aplicación.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

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 Comunidad Autónoma de La Rioja, 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, que 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, sobre los preceptos de aplicación en este caso (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa

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.

Es de notar que el trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 de la Ley 4/2005: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga 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; o v) que concurren razones graves de interés público.

A propósito del cumplimiento de este trámite han existido discrepancias entre el Centro gestor y los Servicios Jurídicos, pues mientras que, para estos, el citado trámite debía haberse llevado a cabo, para el Centro gestor, se considera innecesario, por cuanto la norma proyectada regula parcialmente aspectos concretos de la actividad turística y, además, tiene escaso o nulo impacto económico.

Este Consejo se muestra más partidario de la opinión de los Servicios Jurídicos, pues el Anteproyecto, en su Parte expositiva, indica que:

“i)...se trata de modificaciones puntuales del articulado, derivadas de la experiencia y el conocimiento que proporciona la gestión diaria de la actividad... ii) se regula una nueva modalidad de alojamiento por medio de establecimientos que por sus características, en principio, no encajaban en ninguna de las categorías existentes, como son los complejos o conjuntos turísticos de alojamientos singulares e independientes en un entorno natural...iii) no carece de relevancia la modificación de los requisitos para obtener la habilitación de Guía de turismo, elevándose a un mínimo de dos el conocimiento de idiomas extranjeros,...iv) también es importante la modificación en la regulación de los campings...”

Por lo tanto, hubiese sido deseable la realización de la consulta previa, pues resulta siempre deseable un estricto cumplimiento de los trámites legales en cualquier procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, con el fin de asegurar el acierto, la legalidad y la oportunidad de la disposición de que se trate.

Pero parece excesivo que la falta de un trámite que, como el que nos ocupa, no obliga a la CAR a admitir las posibles recomendaciones que se efectúen por los interesados, vicie la legalidad de la disposición; por lo que entendemos, en este caso, que la ausencia de este trámite no constituye una irregularidad invalidante; si bien debe extremarse, en lo sucesivo, el celo en el cumplimiento de los procedimientos legales.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

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”.

En el presente caso consta la Resolución del Director General de Turismo, de fecha 10 de abril de 2018.

Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 de la Ley 4/2005, dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución que nos ocupa cumple este requisito legal aunque ciertamente no se menciona el fundamento relativo a la competencia ejercida, algo que tampoco se incluye en la Parte expositiva de la disposición proyectada, por lo que la misma debiera completarse incluyendo la referencia a la competencia de la CAR en materia de turismo a la que nos referimos en el apartado correspondiente de este dictamen.

3. Elaboración del borrador inicial.

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”.

La Resolución de inicio va acompañada del texto inicial de la norma proyectada, cuyo contenido se ajusta a las exigencias aquí recogidas. Sin embargo, no aparece esa Memoria justificativa de la oportunidad de la norma, ni tampoco aparece la mínima alusión al posible estudio de costes y financiación, debiendo suponerse que, al tratarse de una modificación puntual de un Reglamento ya vigente, se considera que la modificación no va a suponer coste alguno; pero debiera, al menos, realizarse dicha mención.

Por otra parte, la ausencia de la Memoria, puede considerarse subsanada con el denominado *“Informe de necesidad del Decreto”* que viene a recoger el contenido de la Memoria inicial justificativa sobre la necesidad de la aprobación de la nueva norma.

4. Formación del expediente de 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, 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 Secretaría 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 Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 3 de agosto de 2018.

5. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa -ahora, ya de manera concreta- en el nuevo artículo 32 *bis*, a cuyo tenor:

- 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 concurren 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.

En este caso, no se ha llevado a cabo este trámite de audiencia, siendo evidente que la regulación, aunque se trate de una modificación de un Decreto ya en vigor, afecta a los intereses, no ya de los distintos operadores turísticos, incluidos los Guías turísticos sino también, y muy especialmente, a los posibles o potenciales consumidores y usuarios de esos servicios.

Para el Centro gestor, este trámite de audiencia se entiende cumplido con el traslado del primer borrador de la disposición proyectada al Consejo de Turismo de La Rioja (de conformidad con lo establecido en el art. 215.2, c) del Decreto 10/2017, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de turismo de La Rioja), el cual se reunió el 7 de mayo de 2018, aunque, en el expediente y seguramente por un error mecanográfico, se hace referencia al Acta 17/2017, por lo que convendría aclarar esa discordancia. Dicha reunión, una vez sea aclarada la discordancia ya mencionada a propósito de la fecha de la reunión y el número dado al acta de la misma, serviría para tener por cumplido el citado trámite, según hemos manifestado en diversas ocasiones (cfr, con especial referencia al Consejo de Turismo, nuestros dictámenes D.57/03, D.101/10, D.81/13 y D.62/14, entre otros relativos a otros órganos pluripersonales de participación social).

6. Informes y dictámenes preceptivos.

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.

En el expediente, consta el informe un primer informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 13 de agosto de 2018, en el cual, al no haberse llevado a cabo el trámite de consulta previa ni el de audiencia, se evita pronunciarse sobre el fondo. Rechazado por el Centro gestor el contenido del citado informe, se realiza una segunda petición de informe, el cual es emitido, finalmente, el 12 de septiembre de 2018.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 39 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 consulta previa, audiencia; 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de fecha 11 de octubre de 2018, que aparece firmada por un funcionario Técnico de Administración General, con el Visto Bueno de la Jefa de Servicio. Por lo tanto y aun cuando, respecto al contenido, la Memoria que existe, cumple con el contenido legal, sin embargo no aparece firmada por el titular de la Secretaría General Técnica, tal y como requiere el precepto legal anteriormente transcrito, por lo que dicha deficiencia debe, igualmente, subsanarse.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto reglamentario

El Anteproyecto de disposición tiene finalidad la modificación del Decreto 10/2017, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de turismo de La Rioja, a consecuencia de la experiencia y conocimiento directo que proporciona la gestión diaria de la actividad. Por lo tanto, en principio, no existen reparos de legalidad al contenido de la disposición proyectada.

No obstante, en la Parte expositiva del Anteproyecto se menciona que:

“...se regula una nueva modalidad de alojamiento por medio de establecimientos que por sus características, en principio, no encajaban en ninguna de las categorías existentes, como son los complejos o conjuntos turísticos de alojamientos singulares e independientes en un entorno natural a los que se ha dado la condición de apartamentos turísticos, con alguna peculiaridad, pero sujetos al mismo régimen que los campings en lo relativo a su ubicación”.

Sin embargo, al modificarse el artículo 55 del Reglamento, en el apartado 3, se dice textualmente:

“Los complejos o conjuntos turísticos de alojamientos singulares e independientes formados exclusivamente por bungalows, cabañas y otras edificaciones similares serán considerados establecimientos de apartamentos turísticos y, en consecuencia, les serán de aplicación lo dispuesto en este Capítulo respecto a los mismos, salvo en aquello que fuera incompatible con la propia naturaleza de los alojamientos o con su ubicación”.

Como se ve, nada se dice respecto a su ubicación en un entorno natural ni a la aplicación a los mismos del régimen de los *campings* en lo relativo a su ubicación, por lo que debe rectificarse la redacción del precepto o eliminarse la referencia contenida a los mismos en la Parte expositiva de la disposición proyectada.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustada a Derecho con las precisiones contenidas en este dictamen, debiendo subsanar las deficiencias señaladas en su procedimiento de elaboración.

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