

En Logroño, a 30 de septiembre de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), 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. Pedro María Prusén de Blas y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

67/20

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica 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.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

-Resolución de inicio, de la Dirección General (DG) de Turismo (DGT), de 12 de noviembre de 2019.

-Acta de la sesión del Consejo de Turismo de La Rioja (CTR) con sus observaciones, de 26 de febrero de 2020

-Primer borrador de Anteproyecto, en el que se incluyen dos modificaciones del texto inicial que traen causa de las citadas observaciones.

-Memoria justificativa, de la DGT, de 7 de abril de 2020

-Resolución de 22 de abril de 2020, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería consultante, por la que se dispone la formación del expediente.

-Informe de la DG de los Servicios Jurídicos (DGSJ), de 11 de agosto de 2020.

- Informe de la DGT, en contestación a la DGSJ, de 14 de agosto de 2020
- Segundo borrador de Anteproyecto.
- Memoria sucinta de la SGT de la Consejería actuante, de 1 de septiembre de 2020.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 3 de septiembre de 2020 y registrado de entrada en este Consejo 4 de septiembre de 2020, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico 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 7 de septiembre de 2020, 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 a la Consejera señalada 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 Comunidad Autónoma de La Rioja (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 competentes de la Administración autonómica.

Pues bien, como acertadamente señala la Memoria justificativa de la disposición proyectada, corresponde a la CAR la competencia exclusiva en materia de *“promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”* (art. 8.1.9 EAR '99). Caber recordar que, en origen, la asunción de dicho título competencial trae su causa de lo dispuesto en el art 148.1.18 CE que dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito competencial. Por su parte, el art. 149 CE no contiene reserva competencial alguna a favor del Estado en la materia que ahora nos ocupa.

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 del propio Reglamento objeto de modificación por la norma informada: 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, que ha tenido ya una primera modificación a través del Decreto 40/2018, de 23 de noviembre.

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.

En este sentido, acertadamente, se alude también a este título competencial en la parte positiva de los citados Decretos 10/2017 y 40/2018.

3. No obstante, conviene también precisar que 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 contratan.

4. Decíamos en nuestro dictamen D.1/17, a propósito del Reglamento que ahora se pretende modificar de nuevo 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 concreto, 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 entenderse a regular el contenido, validez y eficacia de las relaciones privadas subyacentes entre las partes”.

Debemos señalar que la norma proyectada no hace ninguna referencia a las competencias ejercidas por la Comunidad Autónoma de La Rioja. Sin embargo, a la vista de lo expuesto, debería incluirse la referencia a las competencias *ex arts.* 8.1.9 y 9.3 EAR'99, 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*.

A ello se suma, además, una cláusula de habilitación general, prevista en 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 arts. 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 ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (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 concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

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 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 CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC´15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

1. 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.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados 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.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Quando 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 la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC (Sentencia del Tribunal Constitucional) núm. 55/2018 (FJ 7-b y 7-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, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, en la Memoria final se hace constar que, “se ha realizado el trámite de consultas previas a que se refiere el artículo 32 bis de la Ley 4/2005, de 1 de junio, sin que se haya presentado alegación u observación alguna una vez superado ampliamente el plazo para la presentación de las mismas”.

En consecuencia, el presente trámite ha de tenerse por correctamente cumplido.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, 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 DG de Turismo, de 12 de noviembre de 2019, a la cual, con arreglo a lo establecido en el art. 8.2.4 del *Decreto 38/2019, de 10 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante*, corresponden las funciones administrativas en materia de turismo.

B) 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 adecuadamente con este requisito legal.

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”.

Consta en el expediente el borrador inicial de la norma proyectada y la Memoria justificativa requerida, de forma que las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

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 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 la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 22 de abril de 2020.

5. Trámite de audiencia.

A) La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36 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 vieren 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”.

B) El art. 133.2 y 3 LPAC’15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados 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.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

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, b) 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 26 de febrero de 2020 (Acta núm. 20/2020).

Por el carácter de dicho órgano, la referida reunión sirve 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) sobre los órganos pluripersonales de participación social.

En base a lo expuesto, el trámite ha sido cumplido adecuadamente.

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 cuanto a los informes preceptivos, se ha solicitado el informe de la DG de los Servicios Jurídicos del Gobierno de la CAR, que lo emitió el 11 de agosto de 2020 e, igualmente, el dictamen de este Consejo Consultivo; pero no se ha recabado -ni se explicita la motivación- el informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos, previsto en relación con las disposiciones administrativas que conlleven la creación, modificación o supresión de un procedimiento (art. 4 del *Decreto 125/2007 de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos*).

Habida cuenta la garantía que supone el citado informe, el mismo debe ser recabado para la correcta tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto que nos ocupa; y, si, una vez recabado y emitido, dicho Servicio plantea alguna objeción material – no en otro caso-, se deberá también solicitar nuevo informe a la DG de los Servicios Jurídicos y a este Consejo.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 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 precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria, firmada por el SGT actuante el día 1 de septiembre de 2020.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Consideraciones generales.

El Anteproyecto de disposición tiene por finalidad la modificación del Decreto 10/2017, de 17 de marzo, para adaptar el Reglamento de Turismo a las modificaciones de la Ley de Turismo de la Rioja introducidas a través de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 2020, mejorar técnicamente la redacción de algunos preceptos e introducir aspectos puntuales de mejora relativos a los establecimientos de alojamiento.

Por lo tanto, en principio, no existen reparos de legalidad al contenido de la disposición proyectada.

2. Consideraciones sobre el articulado.

A) La norma proyectada, en conexión con la eliminación del requisito de la habilitación previa de los guías de turismo, realizada por la Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020, prevé también su libre ejercicio (nuevo art. 176.4 del Decreto 10/2017), y deja sin contenido las disposiciones relativas a la citada habilitación. No obstante -aceptando parte de una de las observaciones formuladas durante la tramitación- finalmente exige para tal ejercicio que se reúnan los requisitos señalados en el apartado siguiente (art. 176.5):

“Los guías de turismo deberán disponer en todo caso de:

- a) Titulación universitaria oficial; título de Técnico Superior en "Guía, información y asistencia turísticas" o Técnico Superior en "Agencias de viajes y Gestión de eventos" acreditando en este último caso haber cursado la unidad de competencia "UC-1071-3"
- b) Cuando el ejercicio de la actividad requiera la utilización de un idioma extranjero, el guía deberá acreditar su conocimiento con un nivel 82 o superior de los descritos en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa”.

Con ello, no se están creando o regulando títulos profesionales -materia que pertenece a la competencia estatal- sino previendo meras exigencias de capacitación profesional, cuya concreción en norma reglamentaria no plantea tampoco objeción constitucional (SSTC 225/1993, de 8 de julio, F. 6; y 284/1993, de 30 de septiembre, F. 3). En suma, se trata de títulos que expresan la preparación en competencias y capacidades adecuadas para el ejercicio de la profesión.

No obstante, y aun cuando el reconocimiento de titulaciones efectuado es muy amplio, su proximidad a la competencia estatal sobre profesiones tituladas puede generar cierta controversia competencial con el Estado.

En normas similares de esta y de otras CCAA, dicha controversia se ha dado por resuelta a través del acuerdo, adoptado en el seno de la Comisión bilateral de Cooperación correspondiente, de introducir una Disposición Adicional que, justamente, aclare que la referencia a esos títulos se produce en cuanto expresan la preparación en competencias y capacidades adecuadas para el ejercicio de una profesión y, por lo tanto, *“esos mismos grados de formación en competencias y capacidades pueden acreditarse, de igual forma, mediante otras titulaciones, acreditaciones o certificados de profesionalidad que resulten de las leyes estatales y del resto del ordenamiento jurídico vigente en cada momento”*.

Este Consejo sugiere seguir esta misma pauta.

B) El art. 13 del Anteproyecto prevé actualizar la referencia del art. 206 a la Orden ICT/1763/2006, actualmente derogada, sustituyéndola por la vigente ICT/851/2019, de 25

de julio, por la que se regula la declaración de fiestas de interés turístico nacional e internacional.

No obstante, podría bastar con una remisión genérica a la normativa estatal en esta materia, a fin de evitar futuras discordancias por cambios de su concreta regulación.

C) Desde una perspectiva de técnica normativa formal, debería uniformizarse la redacción de los tres artículos del Anteproyecto, reiterando también, en su art. 2, la referencia al Decreto 10/2017, de 17 de marzo, tal y como hacen los arts. 1 y 2.

CONCLUSIONES

Única

La CAR 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, en especial, la necesaria referencia expresa a las competencias ejercidas en la parte expositiva del Anteproyecto.

En cuanto al procedimiento de elaboración, es jurídicamente adecuado, pero debe completarse con el informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos en los términos expresados en 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