

En Logroño, a 30 de enero de 2012, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**3/12**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia, sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de acampadas juveniles en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja, remite para dictamen el citado Proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio por la que se acuerda iniciar la tramitación del Proyecto de Decreto, de 24 de octubre de 2011.
- Memoria justificativa, de 24 de octubre de 2011.
- Borrador nº 1, de 24 de octubre de 2011.
- Diligencia de formación del expediente, de 24 de octubre de 2011.
- Informe de la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio, de 4 de noviembre de 2011.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 8 de noviembre de 2011.
- Borrador nº 2, de 24 de octubre de 2011.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 30 de noviembre de 2011.

-Informe de la Secretaria General Técnica, de 22 de diciembre de 2011.

-Borrador nº 3 del Anteproyecto, sin fecha.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 22 de diciembre de 2011, registrado de entrada en este Consejo el 27 siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 27 de diciembre de 2011 registrado de salida el 28 siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

##### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

La norma proyectada viene, de alguna manera, a desarrollar lo dispuesto en la Ley 7/2005, de 30 de junio, de Juventud de La Rioja, que, en su artículo 52.b), considera como actividades juveniles a los campamentos de este tipo, y cuyo art. 53 requiere que tales acampadas deberán contar con la correspondiente autorización administrativa, por lo que nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

Además de lo ya manifestado, también podría señalarse que el Proyecto de disposición, viene a desarrollar, al menos parcialmente, lo señalado en los artículos 75 y 76. g) de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja. El primero de ellos determina que *corresponde a la Consejería competente regular la actividad recreativa de los montes, bajo el principio del respeto al medio natural*; mientras que el segundo *prohíbe la acampada libre en todos los montes y terrenos forestales de La Rioja, excepto en la forma y zonas que se establezcan reglamentariamente*. Posteriormente, el Decreto 114/2003, de 30 de octubre, que aprobó el Reglamento de la Ley anteriormente citada, en su art. 113, establece, como una de las modalidades de acampada al aire libre, las acampadas juveniles, que se definen en el artículo 115.

Como se ha señalado en otros dictámenes, una vez determinado que se trata de un reglamento de desarrollo de las disposiciones expuestas, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

#### **A) Resolución de inicio del expediente.**

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por la Directora del Instituto Riojano de la Juventud, quien tiene atribuida la función de elaborar y remitir a la Consejería de adscripción los proyectos normativos que deban ser elevados por ésta al Gobierno o cuya aprobación corresponda al titular de la Consejería, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.e) del Decreto 38/2006, de 16 de junio, por el que se aprobaron los Estatutos del Instituto Riojano de la Juventud.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 d 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 expresada Resolución, cumple de manera adecuada con el requisito legal.

#### **B) Elaboración del borrador inicial.**

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

*“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”*.

En el expediente consta una Memoria, de fecha 24 de octubre de 2001, junto con un primer borrador del texto de la disposición; ambos documentos, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos; si bien al tratar de la tabla de vigencias debería la Memoria pronunciarse sobre la derogación o vigencia de los arts. 113 y 115 del Decreto 114/2003, de 30 de octubre, antes citado, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja, en lo que se refiere a acampadas juveniles, especialmente en lo relativo a la autorización de la Administración forestal.

### **C) Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

En el expediente, consta el acuerdo de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 26 de octubre de 2011.

### **D) Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

*“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

*2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.*

*3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.*

*4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.*

En el presente caso, aunque no ha existido trámite de audiencia como tal, lo cierto es que, de la Memoria inicial, se desprende que, antes de la elaboración del borrador inicial, se han mantenido reuniones con las Asociaciones juveniles que participan habitualmente en la organización de campamentos juveniles, se ha solicitado informes a los órganos competentes de las entonces denominadas Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial y de Salud. Ha intervenido también la Confederación Hidrográfica del Ebro, Cruz Roja, Asociación de scouts de La Rioja y Asociación R.A.F. Por lo tanto, concurre en este caso la excepción establecida en el apartado 2 del citado artículo 36; y, en consecuencia, no cabe oponer reparo alguno al cumplimiento de este trámite, salvo la conveniencia, a juicio de este Consejo, de recabar informe a la Federación Riojana de Municipios, habida cuenta de que las acampadas tienen lugar necesariamente en un término municipal de la CAR.

### **E) Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

*3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.*

En el presente expediente, consta el informe del SOCE y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

#### **F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

*“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 22 de diciembre de 2011, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, figurando junto a la misma el borrador definitivo de la disposición.

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

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.**

Como decíamos en nuestro Dictamen 11/99, el art. 8.1.30 EAR'99 recoge como competencia exclusiva la materia de *asistencia y servicios sociales*. Dicha materia, en el art. 8.1.18 EAR'94, figuraba como *asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil*; pero ese cambio de denominación, aunque ahora no se incluya expresamente la “política juvenil”, determina la inclusión de un nuevo concepto, que hay que entender incluso más amplio, de

“servicios sociales”, que así engloba muchas de las funciones que el art. 8.1.31 EAR’99 incluye como una competencia distinta, en realidad más bien un subconcepto, al que denomina “*desarrollo comunitario*” y que se desgrana en las competencias sobre *promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación*.

También podría ampararse la disposición proyectada en la competencia exclusiva del art. 8.1.27 EAR’99, de *promoción del deporte y adecuada utilización del ocio*, así como en la competencia de desarrollo prevista en el art. 9.1 EAR’99, de *protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje*.

Por último, son de citar igualmente las competencias exclusivas de los arts. del EAR’99 8.1.22 (*tratamiento de zonas de montaña*), 8.1.9 (*promoción y ordenación del turismo*) y 8.1.16 (*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*); así como las competencias de desarrollo normativo y ejecución de los arts. 9.5 (*sanidad e higiene*) y 9.11 (*montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos*).

Esta multiplicidad de títulos competenciales es conocida por la Administración que ha elaborado el Anteproyecto como lo demuestra al haber recabado informe de los órganos administrativos responsables de las respectivas materias. Pero, como insistiremos luego, es también conveniente aludir a los mismos en la Exposición de Motivos del Anteproyecto.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición informada.

#### **Cuarto**

##### **Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.**

La disposición sometida a nuestra consideración consta de 13 artículos, agrupados en VI Capítulos, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria, y dos Disposiciones Finales. Ya antes de iniciarse el procedimiento de elaboración se han ido manteniendo reuniones con los sectores interesados en la regulación de los que se han ido aceptando sugerencias, como también se han ido aceptando parte de las sugerencias indicadas a lo largo del proceso de elaboración de la disposición. El hecho de haber asumido parte importante de las citadas sugerencias ha ido mejorando la calidad de la norma. No obstante, consideramos procedente realizar las siguientes precisiones:

- En la **Exposición de Motivos**, deben citarse los distintos títulos competenciales que amparan la disposición y que hemos señalado en el Fundamento de Derecho anterior.
- Por otra parte, nada se dice acerca de la doble regulación a propósito de las acampadas juveniles, al añadirse, a la contenida en el Anteproyecto objeto de este dictamen, la existente en el Reglamento de la Ley de Patrimonio forestal de La Rioja, ya mencionado en el cuerpo de este dictamen.
- Además, al mantener los **arts. 9 y ss.** del Anteproyecto la técnica de la autorización administrativa (en la que también insiste el art. 53 de la Ley 7/2005, de 30 de junio, de Juventud, y, en su ámbito, el art. 115 del Reglamento forestal aprobado por Decreto 114/2003, de 30 de octubre, al desarrollar el art. 76. g de la Ley 2/1995, de 10 de febrero), sugerimos que la Administración reflexione y se pronuncie justificadamente en el expediente sobre la conveniencia o no de mantener dicha técnica o sustituirla por la declaración previa responsable a que se refiere la Directiva 123/2006, de 12 de diciembre, del Parlamento y del Consejo, sobre prestación de servicios en el mercado interior, aunque propiamente la acampada no se trate de un servicio económico y tenga connotaciones socio-sanitarias que pueden excluirla de su ámbito de aplicación.
- En el **artículo 11**, hay que indicar el artículo de la Ley 7/2005, a que se refiere.
- Sería deseable una mejor redacción del **artículo 13**, pues parece excesivo hacer responsable, aunque sea subsidiario, de las obligaciones contenidas en el Reglamento a todas las personas incluidas en su ámbito de acción. Parece más lógico señalar que serán responsables subsidiarios de las obligaciones contenidas en la disposición los organizadores de las acampadas.

## CONCLUSIONES

### Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

Éste 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