

En Logroño, a 26 de marzo 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^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

23/12

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia, sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 27/2011, de 8 de abril, que regula los espectáculos taurinos populares en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 27/2011, de 8 de abril, por el que se regulan los espectáculos taurinos populares en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución de la Directora General de Justicia e Interior de 6 de febrero de 2012. Elaborado un primer borrador de la norma reglamentaria proyectada, con la misma fecha se suscribió la correspondiente Memoria justificativa del Anteproyecto de Decreto. El día 8 de febrero de 2012, adoptó el correspondiente acuerdo, con redacción de las normas modificativas propuestas, el Consejo Riojano de Espectáculos Taurinos previsto en el Decreto 28/2011; y, en la misma fecha, declaró formado el expediente la Secretaria General Técnica de la Consejería.

Segundo

El 17 de febrero de 2012, emite su informe preceptivo la Dirección General de los Servicios Jurídicos, siendo valorado el mismo por la Dirección General de Justicia e Interior en informe de fecha 5 de marzo de 2012.

El 29 de febrero de 2012, se recibe una propuesta de la Federación Riojana de Municipios solicitando que la aplicación de los artículos 7 y 12 del Decreto 27/2011, en los términos de éste, fuera pospuesta al 1 de noviembre de 2015 y no de 2013, como preveía en principio la propuesta de modificación de dicha norma reglamentaria.

Todo ello fue valorado por el Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica en su informe de fecha 5 de marzo de 2012, emitido con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local. Este último informe es el que acompaña al texto del Anteproyecto de Decreto remitido, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 5 de marzo de 2012, registrado de entrada en este Consejo el 21 de marzo de 2012, 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 21 de marzo de 2012, registrado de salida el 22 de marzo de 2012, 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.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas, y de la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril, de Potestades administrativas en espectáculos taurinos, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento 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 lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las 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 y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento 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, que son los siguientes:

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 General de Justicia e Interior el 6 de febrero de 2012, lo que se ajusta a lo dispuesto en el art. 5.1.4, g) del Decreto 45/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Justicia y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. Todos estos aspectos se enuncian razonable y adecuadamente en la resolución.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del 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 este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador de la norma proyectada, acompañado de la pertinente Memoria justificativa, por lo que se actuó en plena conformidad con la ley, que exige que la Memoria sea inicial y los informes se soliciten y evacúen sobre el Anteproyecto de reglamento, el cual no puede existir hasta que se cumpla el trámite a que nos referimos a continuación.

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”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de fecha 8 de febrero de 2012, que es suficiente en su contenido.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, al que se refiere su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquella 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, las entidades corporativas y representativas concernidas por la norma proyectada fueron consultadas a través de la reunión del Consejo de Espectáculos Taurinos que tuvo lugar el 8 de febrero de 2012, por lo que ha de entenderse cumplido adecuada y suficientemente el trámite o requisito de audiencia corporativa.

En cuanto al trámite de información pública que, adicional e independientemente, contempla el artículo 37 de la Ley 4/2005, fue, conveniente y adecuadamente cumplido, dada la repercusión e incidencia en los ciudadanos de la materia objeto de la norma, en el procedimiento de elaboración del Decreto 27/2011, que ahora se modifica, retrasando la entrada en vigor de alguna de sus normas y flexibilizando su contenido en otro aspecto –la participación de mayores de dieciséis años en espectáculos taurinos populares y sus requisitos–; lo que pone de manifiesto que es razonable no someter la norma ahora proyectada a dicho trámite.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

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

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

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

En este caso, se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, siendo, además, de destacar la razonable y correcta tramitación y redacción del Anteproyecto, si bien hemos de reiterar que el informe jurídico debe ser el último que se emita para que en el mismo puedan valorarse las distintas alegaciones, de suerte que después sólo pueda recabarse, en su caso, el dictamen del Consejo Económico y Social y del Consejo Consultivo de La Rioja.

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. La 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 precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 debe entenderse comprendida en el informe final redactado por el Jefe del Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación, perteneciente a la Consejería proponente, y que está firmado con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de ésta, cuyo contenido —que comprende la valoración de todas las observaciones habidas— responde, adecuada y más que suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Respeto por la norma proyectada de los principios de competencia y jerarquía normativa.

En nuestro Dictamen 31/2011, relativo al Proyecto que luego fue aprobado por el Gobierno de La Rioja como Decreto 27/2011, de 8 de abril, por el que se regulan los espectáculos taurinos populares en la Comunidad Autónoma de La Rioja, se trató ya de forma detenida y extensa sobre su validez, concluyéndose entonces que la indicada norma reglamentaria respetaba los principios de competencia y jerarquía normativa.

Esta conclusión ha de extenderse, por razones obvias —y con remisión a todo lo indicado en nuestro indicado Dictamen, que mantiene hoy toda su eficacia— a la modificación reglamentaria que ahora se propone, que consiste tan sólo en retrasar la entrada en vigor de alguna de las normas del Decreto 27/2011, de 8 de abril,

sustituyéndola por una disposición transitoria, y en permitir la participación de mayores de dieciséis años en espectáculos taurinos populares cuando se cumplan los requisitos en cada caso exigidos.

A partir de ahí, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa, como contenido posible de nuestros dictámenes, que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación, que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminarla favorablemente.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

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