

En Logroño, a 18 de enero de 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y del Letrado Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**02/02**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente, sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo de Turismo de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del Asunto**

#### **Primero**

Por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, del Gobierno de La Rioja, se ha tramitado el expediente de elaboración de una disposición de carácter general, formado por 21 documentos y un total de 99 folios. El objeto de mencionada disposición reglamentaria es, de conformidad con la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, establecer la regulación del Consejo de Turismo de La Rioja.

#### **Segundo**

El primer borrador realizado es de fecha 14 de Agosto de 2001. Este primer borrador, es remitido, además de a las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías del Gobierno de La Rioja, a diversas Asociaciones profesionales, Sindicatos, Asociaciones de Consumidores y demás organizaciones que podrían verse afectadas por la

regulación. Algunos de dichos organismos y asociaciones emitieron las oportunas alegaciones que obran en el expediente, recibiendo oportuna respuesta, por vía de informe, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, el 10 de Septiembre de 2001.

### **Tercero**

Sobre la base de las citadas alegaciones, se redactó un segundo proyecto el 12 de Septiembre de 2001, el cual se remite a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como al Consejo Económico y Social, quienes emitieron sus respectivos informes.

### **Cuarto**

El referido borrador, fue sometido igualmente al enjuiciamiento del Servicio de Información, Calidad, Evaluación e Inspección de los Servicios (STCE) que emitió las consideraciones oportunas, según consta en el documento nº 11 del expediente administrativo.

### **Quinto**

Debido a que algunas de las cuestiones, puestas de manifiesto por estos últimos informes fueron tenidas en cuenta, así como alguna más, contenidas en diversas alegaciones presentadas fuera de plazo por dos organizaciones a las que en su día se dio traslado del primer borrador se redactó por fin el proyecto que ahora se eleva a consulta del Consejo Consultivo, junto con su Memoria justificativa, sometiéndose previamente al informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente.

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 4 de diciembre de 2001 , registrado de entrada en este Consejo el 11 del mismo mes y año , el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

## **Segundo**

Mediante escrito de, registrado de salida el día 11 de diciembre de 2001, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja 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**

Designado ponente el 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 señalada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

Atendiendo a lo dispuesto en 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 8.4, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros en relación con: "*c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes*".

Nos hallamos ante un Reglamento ejecutivo o de desarrollo de una Ley autonómica, que da cumplimiento a la remisión normativa contenida específicamente en el artículo 3.2 de la Ley 2/2001, de 31 de Mayo, de Turismo de La Rioja, que determina que "*la composición, organización, funcionamiento y competencias del Consejo de Turismo, se determinarán reglamentariamente*". Igualmente existe una remisión genérica en la Disposición final primera de la citada Ley.

En base a lo expuesto, el presente dictamen tiene el carácter de preceptivo, como tiene reiteradamente establecido, tanto el Tribunal Supremo como este propio Consejo Consultivo.

En cuanto al contenido del dictamen, es claro que éste no puede limitarse al aspecto competencial de la Comunidad Autónoma, sino que debe abordar, también, supuesta dichas competencias la adecuación de la regulación propuesta al bloque de constitucionalidad y a las leyes estatales y regionales que puedan tener relación con la materia regulada, así como a las cuestiones y técnica legislativa, en la forma y con los límites que venimos señalando reiteradamente en nuestros dictámenes.

## **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 los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, 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 causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

#### **A) Expediente íntegro.**

De acuerdo con el artículo 32 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito y con exquisita pulcritud pues, además de toda la documentación pertinente se ha aportado el texto de la Ley de Turismo y el texto del Decreto que deroga el que informamos.

#### B) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que *"tales propuestas -de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma"*.

En este caso, existe una memoria expresiva del marco jurídico en que se inserta la norma, así como la justificación de su oportunidad y adecuación.

#### C) Estudio económico.

No existe entre la documentación remitida el necesario estudio económico acerca de la repercusión que pueda suponer la entrada en funcionamiento del Consejo de Turismo. En la memoria justificativa, se manifiesta que la disposición administrativa de carácter general que se pretende aprobar, no genera coste económico ninguno para el Gobierno de La Rioja, por cuanto el Consejo de Turismo no requiere de una estructura material y personal propia que implique autonomía presupuestaria. Sin embargo, y pese a lo manifestado, no parece muy descabellado pensar que la asistencia a las sesiones del mismo, deban de suponer algún tipo de retribución para sus miembros, lo que en su caso supondría un costo económico que no ha sido valorado en la elaboración del proyecto de disposición.

#### D) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

La disposición estudiada deroga la anterior disposición normativa contenida en el Decreto 9/91 de 27 de Abril, tal y como se indica en la Memoria y en la Disposición derogatoria del Proyecto de Decreto.

#### E) Información pública.

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que, *"1º Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública"* y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, *"Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas"*.

Este trámite -en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos dictámenes- ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen.

De esta forma queda documentado en el expediente el envío del borrador de la norma reglamentaria proyectada a varias Asociaciones Profesionales afines al sector; Sindicatos; Asociaciones de Consumidores; Federación Riojana de Municipios, etc. habiéndose presentado alegaciones por varias de ellas.

Se ha dado también cumplimiento a la labor de asesoramiento asumida por el Consejo Económico y Social de La Rioja al abrigo de lo dispuesto en la Ley 6/1997, de 18 de julio, emitiendo su informe con las reparaciones oportunas.

En base a lo expuesto, consideramos que se ha cumplido con rigor el requisito analizado.

### **Tercero**

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

El artículo 8.1.15 de la Ley Orgánica 3/82 de 9 de junio de Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificada por la Ley Orgánica 3/1994 de 24 de mayo y por la Ley Orgánica 2/1999 de 7 de Enero, atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, de acuerdo con lo establecido en el art. 148.1.18 de la Constitución Española.

Por Real Decreto 2772/1983 de 1 de septiembre, se procede al traspaso de los medios y servicios correspondientes a dichas competencias a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La reciente Ley 2/2001 de 20 de abril de Turismo de La Rioja, dispone en su art. 3.2 que a la Consejería competente en materia de Turismo, se adscribirá el Consejo de Turismo de La Rioja, cuya composición, organización, funcionamiento y competencias se

determinarán reglamentariamente. En el mismo sentido la Disposición final primera de la citada Ley, faculta al Gobierno de La Rioja para que apruebe los reglamentos de desarrollo a que se refiere la Ley y cuantos fueren precisos para su aplicación.

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 informada regula el Consejo de Turismo de La Rioja, configurándolo como un órgano colegiado de carácter consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja y, adscribiéndolo a la Consejería de Turismo y Medio Ambiente.

Posteriormente, en la Disposición final primera, se alude al titular de la Consejería con competencias en materia de turismo para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto. En base a ello, podría resultar más apropiado en el artículo 1, en lugar de adscribirlo a la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, hacerlo a aquella Consejería con competencia en materia de turismo, evitando así problemas en caso de cambio de denominación en el futuro de las Consejerías, y utilizando, además, la denominación de la Ley de Turismo de La Rioja.

Del examen del contenido de la Disposición, se desprende que ésta se mantiene dentro de los límites otorgados por la Ley de Turismo de La Rioja, al mantener su carácter de órgano colegiado consultivo, así como en lo relativo a las funciones que se le encomiendan: ser consultado en todo caso en la elaboración de planes turísticos y de disposiciones reglamentarias que afecten al sector, aun cuando el Decreto extiende dicha función consultiva también a los supuestos de anteproyectos de Ley en materia de turismo.

Este Consejo, comparte la indicación realizada por los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, acerca de la conveniencia de haber procedido a normar de manera más concreta lo relativo al funcionamiento del Consejo, pues no se contiene referencia alguna al plazo de emisión de informes, regulación de comisiones o grupos de trabajo, y no debe olvidarse que el Consejo lo integran más de 20 personas.

Ello puede ocasionar algún problema acerca del normal funcionamiento del órgano que se regula con la Disposición.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en los Fundamentos de Derecho del presente Dictamen

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.