

En Logroño, a 2 de julio de 2009, 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, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

52/09

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo sobre el Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 53/2006, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la calificación de artesano o empresa artesana y el Registro general de artesanía de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Consejero de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 53/2006, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la calificación de artesano o empresa artesana y el Registro general de artesanía de La Rioja.

El procedimiento se ha iniciado por Resolución de 10 de noviembre de 2008, del Director General de Industria y Comercio, en virtud de las atribuciones que le otorga el art. 6.1.4.i) del Decreto 42/2007, de 13 de julio (*“la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General”*).

La Resolución de inicio se acompaña de una Memoria justificativa, de la misma fecha, suscrita por el Jefe de Servicio de Comercio, con el V^o B^o del Director General citado, en la que se da cuenta de los antecedentes, objeto y consecuencias de la norma; necesidad de la misma; competencia para dictarla; incidencia en el marco normativo; efectos que pueden producirse; informes previos y preceptivos; efectos económicos, y el

contenido de la norma. Asimismo, se adjunta el Primer borrador, sin data y que se limita a incluir los párrafos del Decreto 53/2006 modificados.

La Secretaria General Técnica, por Resolución de 19 de noviembre, declara formado el expediente y ordena que se requiera el informe de las Direcciones Generales de los Servicios Jurídicos y de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información. Esta última lo emite el 2 de diciembre; y la primera, el 10 de diciembre. Ambas Direcciones realizan diversas observaciones formales y de técnica normativa. Los Servicios Jurídicos consideran insuficiente el informe del Consejo Riojano de Artesanía, a los efectos del trámite de audiencia a los interesados, así como preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo, al ser el Proyecto de Decreto de “*desarrollo o ejecución de leyes estatales*”.

La Dirección General de Industria y Comercio, el 17 de abril de 2009, emite un informe valorativo sobre los dos anteriores (en especial, de las dos observaciones sobre el trámite de audiencia y la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo, al que no considera preceptivo) y, con tales valoraciones, se redacta un Segundo Borrador, en el que se opta por incluir los artículos modificados en su integridad.

El Consejo Económico y Social de La Rioja emitió dictamen el 27 de abril de 2009, con diversas observaciones de carácter formal y sustantivo, que son valoradas debidamente en el informe de la Dirección General de Industria y Comercio, de 28 de mayo de 2009, redactándose un Tercer Borrador, sin data.

Finalmente, la Secretaría General Técnica, el 5 de junio de 2009, redacta la Memoria final en la que relata el *iter* procedimental seguido en la elaboración del Proyecto de Decreto, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 5 de junio de 2009, registrado de entrada en este Consejo el 17 de junio de 2009, el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo 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 18 de junio de 2009, registrado de salida el 18 de junio de 2009, 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 que se trata de la modificación parcial de un Decreto anterior, es obvia la competencia para dictarlo, así como las normas estatales y regionales que dan cobertura y enmarcan el ejercicio de la competencia, adecuadamente recogidas en la Memoria inicial incorporada al expediente.

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, este trámite se ha cumplido adecuadamente.

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 el presente caso, las exigencias legales se han cumplido adecuadamente. En cuanto al estudio económico, la Memoria inicial justifica debidamente que el mayor volumen de trabajo que generará la reforma puede asumirse, sin coste económico, con las dotaciones personales y materiales actuales.

C) 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, 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 Secretaría General Técnica ha cumplido adecuadamente este trámite.

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 estaba contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla sustituye, 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, se ha incorporado al expediente una certificación de la Secretaria del Consejo Riojano de Artesanía, que da cuenta de que, en la sesión celebrada el 29 de octubre de 2008, *“se informó favorablemente el Proyecto presentado a este Consejo, de modificación del Decreto 53/2006, de 25 de agosto, que aprobó el Reglamento regulador de la calificación de artesano o empresa artesana y el Registro*

General de Artesanía de La Rioja, a fin de que prosiga su tramitación para su aprobación y publicación en el Boletín Oficial de La Rioja”.

La Letrada de los Servicios Jurídicos entiende que la certificación referida “*no puede considerarse un informe sobre la totalidad de la modificación del Decreto 53/2006, de 25 de agosto, por lo que deberá recabarse informe preceptivo del Consejo Riojano de Artesanía”.*

La Dirección General de Industria y Comercio, en su informe de 17 de abril de 2009, al valorar esta observación considera “*acertada e incuestionable”* la misma, “*pero lo cierto es que el Consejo analizó el Proyecto presentado y expresó, por unanimidad, su informe favorable, salvo una intervención discrepante en relación con la ampliación del período de tiempo que se amplía para el artesano honorario y es lo que el certificado de la Secretaría del Consejo hace constar, es decir, el Consejo, válidamente constituido, ha informado favorablemente el Proyecto. No obstante, esa Secretaría General Técnica puede indicar si, en su criterio, se considera preciso emitir informe que recoja las deliberaciones o criterios de los miembros del Consejo y su dictamen o criterio final sobre el proyecto”.*

La Secretaría General Técnica, en su Memoria final, recoge este aspecto, pero no se pronuncia expresamente sobre el mismo o, con su actuación -al solicitar, sin más, el dictamen de este Consejo Consultivo-, está entendiendo que el trámite de audiencia se ha cumplido. Y, en efecto, así ha de entenderse, por ciertas que sean las deficiencias formales con las que se recoge en la certificación remitida lo realmente ocurrido en la sesión, pues, al parecer, hubo debate e incluso una opinión discrepante sobre el Proyecto de Decreto. Pero esta insuficiencia formal no empaña el dato objetivo de que el Proyecto de Decreto ha sido sometido a informe del Consejo Riojano de Artesanía, órgano representativo de las entidades y organismos del sector y de asesoramiento de la Administración, razón por la que debe entenderse cumplido el trámite de audiencia a los interesados, puesto que, como en otros dictámenes hemos sostenido, la existencia de esta clase de órganos, cuando son representativos del sector, hace innecesaria la consulta directa de los interesados o de sus organizaciones o asociaciones representativas.

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 presente caso, se ha solicitado y emitido el informe del SOCE y 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. 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 procederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el presente caso, figura en el expediente una Memoria final, de la Secretaría General Técnica, de 5 de junio de 2009, que cumple suficientemente con la finalidad legal exigida a esta clase de documento.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar el Decreto proyectado y respeto al principio de jerarquía normativa.

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar el Decreto por el que se modifica parcialmente el Decreto 53/2006, de 25 de agosto, de acuerdo con el

art. 8.1.8 EAR '99, que le atribuye competencias en materia de artesanía. En ejercicio de esta competencia, el Parlamento de La Rioja aprobó la Ley 2/1994, de 24 de mayo, de Artesanía de La Rioja, por la que se estableció el marco legal necesario para la ordenación y desarrollo del sector artesano y los instrumentos necesarios para su fomento. Esta Ley regional es, por tanto, el marco de referencia al que ha de ajustarse el Proyecto de Decreto. En desarrollo parcial de la citada Ley, se aprobó el Decreto 53/2006, de 25 de agosto, que ahora se modifica parcialmente para ajustarlo a las circunstancias cambiantes y mejorar la regulación anterior.

El Proyecto de Decreto se dicta, en consecuencia, en el ejercicio de competencias estatutarias y en desarrollo de la legislación propia de La Rioja, no -como inadecuadamente se afirma en el Informe de los Servicios Jurídicos- "*en desarrollo o ejecución de leyes estatales*". Pero, precisamente por ello, no puede sacarse la conclusión -como hace el Informe complementario de la Dirección General de Industria y Comercio, de 17 de abril de 2009-, de que el dictamen de este Consejo Consultivo no sea preceptivo. Lo es, por tratarse de un Reglamento de desarrollo de una Ley regional, en aplicación del art. 11.c) de nuestra ley reguladora que declara preceptivos los informes en relación con los "*proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*".

Cuarto

Observaciones concretas al articulado

Este Consejo Consultivo no hace observación sustantiva alguna al Proyecto de Decreto. Únicamente dos de orden formal.

1. El órgano directivo responsable de la tramitación del procedimiento valorará la conveniencia de incluir en el Proyecto de Decreto solamente los párrafos concretos que se modifican, con referencia al artículo afectado (opción seguida en los primeros Borradores) o mantener la de los dos últimos Borradores, que incluyen la totalidad del artículo, aunque la modificación solo afecte a un apartado. Dado que no se reproduce la totalidad del Decreto 53/2006, parece más claro, desde el punto de vista de la seguridad jurídica y del conocimiento de las normas, limitarse a incluir únicamente los párrafos que se modifican. Pero esta cuestión la valorará el órgano directivo señalado.

2. En los párrafos modificados se recogen remisiones a otros preceptos del Decreto, con indicación simple del artículo, pero sin especificar que se trata del propio Decreto [artículo 7.1.b) y 7.2; art. 8.1.d) y 8.2]. El informe del Consejo Económico y Social aconseja que se concrete a qué norma se está remitiendo. El Informe de la Dirección General de Industria y Comercio, de 28 de mayo de 2009, considera que esta sugerencia no se ajusta a la Directriz nº 69, titulada "economía de cita", de la Resolución de 28 de

julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa. Sin embargo, este Consejo Consultivo, sin ignorar el valor referencial que puden tener tales Directrices (sin valor normativo vinculante y establecidas para la Administración General del Estado) entiende que ganaría en precisión y seguridad jurídica añadir las siguientes concreciones:

-Art. 7.1.b): "...en el artículo 6, **del presente Decreto**".

-Art. 7.2: "...en los apartados 1.a), 1.c), y 1.d), **del apartado anterior...**".

-Art. 8.1.d): "...en el artículo 6, **del presente Decreto**, A los efectos...".

-Art. 8.2: "en los apartados 1.d), 1.f), 1.g) y 1.h, **del apartado anterior,...**".

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Segunda

El proyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las recomendaciones de técnica legislativa hechas en el Fundamento de Derecho Cuarto, para mejorar su calidad técnica.

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