

En Logroño, a 16 de abril de 2010, 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. 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, habiendo excusado su asistencia el Consejero, D. Antonio Fanlo Loras y siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**35/10**

Correspondiente a la consulta formulada, por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, sobre el *Anteproyecto de Decreto de modificación de diversos Decretos para su adaptación a la Directiva 2006, relativa a los Servicios del Mercado interior.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La norma proyectada tiene como objetivo adaptar diversos Decretos autonómicos a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (DOCE L 376/3), relativa a los servicios en el mercado interior, conocida también como Directiva de Servicios o Directiva Bolkestein. Las materias afectadas por la modificación se refieren a juego y apuestas (Decretos 64/2005, de 4 de noviembre; 1/2006, de 4 de noviembre; y 3/2001, de 26 de enero, modificado por el Decreto 70/2009, de 2 de octubre); sanidad (Decretos 18/2002, de 15 de marzo; 2/2005, de 28 de enero, modificado por el Decreto 37/2008, de 30 de mayo; 38/2007, de 6 de julio; 18/2004, de 5 de marzo; y 66/2005, de 4 de noviembre); juventud (Decreto 42/2001, de 5 de octubre); e industria (Decreto 46/2008, de 4 de julio).

Iniciado el procedimiento por Resolución de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 14 de octubre de 2009, se elabora una primera redacción del Anteproyecto de Decreto, que va precedida de una Memoria de 19 de octubre de 2009 y de las propuestas de adaptación de los correspondientes Decretos por las Consejerías competentes. El día 24 de noviembre de 2009, la propia Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia formaliza la preceptiva diligencia de formación del expediente, indicando los trámites a seguir en la elaboración de la norma proyectada.

Junto a todo ello, se remite el expediente administrativo, que consta de la siguiente documentación:

- Informe de la Dirección General de los Servicios jurídicos, de 1 de diciembre de 2009.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de 4 de diciembre de 2009.
- Informes de las correspondientes Consejerías a las observaciones realizadas por la Dirección General de Servicios Jurídicos y del SOCE, del 14 de diciembre de 2009 al 19 de enero de 2010.
- Dictamen del Consejo Económico y Social, de 26 de febrero de 2010.
- Memoria de la Secretaría General Técnica, al Anteproyecto de Decreto con las modificaciones introducidas tras los mencionados informes, de 24 de marzo de 2010.
- Segundo texto del Anteproyecto de Decreto, de 24 de marzo de 2010.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 25 de marzo de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 5 de abril de 2010, el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia 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 5 de abril de 2010, registrado de salida el 5 de abril de 2010, 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 art. 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 art. 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

De lo manifestado, resulta la aplicación al presente caso de los anteriores preceptos y, por lo tanto, el carácter preceptivo de nuestro dictamen. En cuanto al ámbito del mismo, 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*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, 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**

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

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, tanto legal como reglamentaria, que pretendan dictar sus órganos.

En el proyecto dictaminado, tratándose de la transposición de una Directiva Comunitaria, debe tenerse en cuenta cómo el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cual sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien el plano normativo bien el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias en las materias afectadas (SSTC 236/1991, 13/1998,

21/1999). La traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 CE, (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991, y 79/1992).

Por consiguiente, la traslación y ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno, (SSTC 236/1991 y 79/1992). En consecuencia, atendiendo al reparto de competencias que rija en la materia a que afecte la Directiva, su desarrollo y ejecución podrá corresponder al Estado o a las Comunidades Autónomas, y no necesariamente, y en todo caso, a aquél.

Desde el momento en que la Comunidad de La Rioja ostenta competencia en materias que se ven afectadas por la Directiva de Servicios, viene obligada a adaptar su normativa, lo mismo que el Estado, y viene obligada a hacerlo antes de que finalice el plazo de transposición fijado, en principio, para el 28 de diciembre de 2009. Resulta necesario, por tanto, trabajar en paralelo con el Estado para tener adaptado el Derecho autonómico antes de esa fecha límite, teniendo a la vista la reforma que se prepara de la legislación estatal.

En la Comunidad de La Rioja la transposición de la Directiva 2006/123/CE se realiza a través de dos normas jurídicas: una primera, con rango de ley, que adapta las disposiciones autonómicas de esa naturaleza; y otra, de rango reglamentario, que hará lo propio con los reglamentos. Así, la Ley 6/2009, de 15 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2010, (BOR nº 159 de 23 de diciembre), adopta medidas legislativas de diversa índole, agrupadas bajo la rubrica "*Medidas Administrativas*", que implican modificación de diferentes leyes autonómicas, (Ley 3/2005, de 14 de marzo, de Ordenación de la Actividad Comercial y las Actividades FERIALES en la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley 1/2003, de 1 de marzo, de Administración Local de La Rioja; Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja; Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales de La Rioja; Ley 7/2005, de 30 de junio, de Juventud de La Rioja), siendo las más destacables las que conllevan la adaptación de nuestra normativa a la Directiva de Servicios.

El Anteproyecto de Decreto, sometido al Dictamen de este Consejo, acomete la adaptación del ordenamiento autonómico a nivel reglamentario, retocando los Decretos autonómicos que resultan afectados por la Directiva Bolkestein y el contenido heterogéneo de la norma proyectada hace que encuentre cobertura en diversos preceptos del Estatuto de

Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (EAR '99). En concreto, en los arts. 8.1.10 (competencia exclusiva en materia de *casinos, juegos y apuestas*); 8.1.27 (competencia exclusiva en materia de *la promoción del deporte y la de la adecuada utilización del ocio*) y 8.1.31, (competencia exclusiva en materia de *desarrollo comunitario*, donde se incardina la política juvenil); 9.5 (desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado en materia de *sanidad e higiene*); y 11.1.3 (función ejecutiva en materia *laboral*).

Concurren, por tanto, los títulos competenciales necesarios que habilitan a la Comunidad Autónoma para aprobar la norma proyectada.

### **Tercero**

#### **Rango de la norma proyectada y cobertura legal**

Sentada la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia que nos ocupa dentro del marco estatutario, es necesario verificar la suficiencia de rango de la norma objeto de informe y su cobertura legal.

Al tratarse de una norma modificativa, no cabe duda de que debe tener, al menos, el mismo rango que aquella norma que modifica, requisito que cumple la norma proyectada.

Por otra parte, estamos ante un reglamento ejecutivo, esto es, ante un reglamento que trae su habilitación en la remisión normativa expresada en una norma de superior rango que autoriza al poder ejecutivo al desarrollo de la misma. Ahora bien, al tratarse de una norma modificativa de otras preexistentes, ha de partir, como los Decretos que retoca, de las habilitaciones contenidas en las respectivas Leyes que éstos desarrollaron reglamentariamente. Así,

1.- En el caso de los Decretos sobre juegos y apuestas (Decretos 64/2005, de 4 de noviembre; 1/2006, de 5 de enero; y 3/2001, de 26 de enero, modificado por el Decreto 70/2009, de 2 de octubre) la habilitación se encuentra en el art. 9 de la Ley 5/1999, de 13 de abril, de juegos y apuestas de La Rioja.

2.- Con respecto al Decreto 18/2002, de 15 de marzo, por el que se regulan las autorizaciones sanitarias de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios en la CAR; la Ley que habilita al Poder ejecutivo autonómico para tramitar, aprobar y, por supuesto, modificar aquel Decreto es la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en concreto, su art. 25.1.

3.- Con relación al Decreto 18/2004, de 5 de marzo, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias que deben cumplir los establecimientos no sanitarios en los que se realizan prácticas de tatuaje, micro-pigmentación o perforación cutánea (piercing); ha de estarse a lo establecido en los arts. 24, 25 y 28, de la Ley General de Sanidad, y 1, de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja.

4.- Respecto al Decreto 2/2005, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Técnico Sanitario de piscinas e instalaciones acuáticas de la CAR, modificado por el D.37/2008, de 30 de mayo, ha de estarse a lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 2/2002 y en el art. 24 de la Ley General de Sanidad.

5.- Con relación al Decreto 66/2005, de 4 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización y registro de licencias para la fabricación de productos sanitarios a medida y de las licencias para la distribución de productos sanitarios y se crea el Registro oficial de establecimientos de productos sanitarios autorizados en la CAR; ha de estarse a lo establecido, entre otros, en el art. 100.1 de la Ley General de Sanidad; así como en el 70 de la Ley 2/2002.

6.- Respecto al Decreto 38/2007, de 6 de julio, por el que se regula la inscripción y el funcionamiento del Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas en La Rioja, la habilitación se encuentra en el art. 25.1 de la Ley General de Sanidad; y en el 70.1 de la Ley 2/2002, de 17 de abril.

7.- Con relación al Decreto 42/2001, de 5 de octubre, por el que se regula el reconocimiento y funcionamiento de las Escuelas de Formación de Directores y Monitores de Tiempo Libre en el ámbito territorial de La Rioja; ha de estarse a lo dispuesto en el art. 38 y en la D.F.1ª de la Ley 7/2005, de 30 de junio, de Juventud de La Rioja.

8.- Finalmente, respecto al Decreto 46/2008, de 4 de julio, la habilitación hay que encontrarla en los arts. 4, 5 y 6 de la Ley estatal 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, y para cuyo cumplimiento se dictó ese Decreto.

Así pues, debe concluirse que el rango de la norma proyectado es adecuado y tiene cobertura legal.

## Cuarto

### **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 arts. 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, puesto que la elaboración del Proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma. Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

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

Según el art. 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 procedimiento se ha dictado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia. No obstante, indican los Servicios Jurídicos, en su informe de 1 de diciembre de 2009, que en este caso el órgano competente por razón de la materia *“el que en el ámbito de la Consejería de Presidencia ostente competencia en materia de asuntos europeos y acción exterior, al ser la competencia que se esgrime en el expediente como determinante de la elaboración del Decreto por parte de aquella Consejería”*, y que *“visto lo establecido en el art. 4.2.3. del Decreto 82/2007, de 20 de julio, esa competencia parece corresponder a la Dirección General de Acción Exterior, más que a la Secretaría General Técnica, por lo que tuvo que ser aquella Dirección General la que dictase la Resolución de inicio del procedimiento”*.

Examinado el citado apartado 4.2.3 del D. 82/2007, en él se atribuye a la Dirección General de Acción Exterior competencias en materia cooperación al desarrollo y, en particular, las relativas a la ejecución y desarrollo de las políticas en esta materia (aptdo. a), las de asesoramiento técnico (aptdo. b), fomento e impulso de la sensibilización y educación para el desarrollo (aptdo. c); Fondos estructurales y, en particular, gestión y coordinación de los mismos (aptdo. h); fomento de la participación de los agentes e instituciones riojanas en

Proyectos ... (aptdo. i); dirección y organización de la Oficina de La Rioja en Bruselas (aptdo. j); Proyección exterior de la comunidad autónoma y singularmente, la coordinación y seguimiento de las actuaciones del gobierno con esta finalidad (aptdo. k), fomento de la recíproca relación entre la Comunidad Autónoma de la Rioja y la comunidad riojana en el exterior (aptdo. l); promoción y garantía del ejercicio efectivo de los derechos que corresponden a los miembros de la Comunidad Riojana en el exterior (aptdo. m); colaboración y apoyo a los Centros riojanos y demás agrupaciones constituidas fuera del ámbito territorial de la Comunidad autónoma (aptdo. n) y Registro de los citados centros (aptdo. o). Señaladamente, en relación con la Unión Europea, los aptdos. e), f) y g) atribuyen a dicha Dirección General las funciones de *“información, seguimiento y asesoramiento sobre la Unión Europea, sus instituciones y sus política, con especial atención a aquellas que afecten a los intereses de la Comunidad autónoma de La Rioja”*; *“asesoramiento técnico a los distintos órganos de Gobierno de La Rioja sobre políticas Comunitarias y participación en Instituciones u organismos europeos en el ámbito de su competencia”* y *“fomento y coordinación de la relación con otras regiones de la Unión Europea, así como de la participación en organismos y asociaciones interregionales en el ámbito de la unión europea”*.

Pero, en el caso dictaminado, no se trata de ejercer ninguna de estas competencias, sino de transponer una norma comunitaria al ordenamiento autonómico con la correspondiente cobertura legal, lo que es más propio de la Secretaría General Técnica a la que, en el ámbito de su Consejería, el art. 4.1.2.1, g) del Decreto 82/2007 atribuye la competencia de *“tramitar, informar y, en su caso, elaborar los proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería”*; mientras que el art. 4.1.4, i) del mismo Decreto limita la competencia de las Direcciones Generales a dictar las Resoluciones de inicio a las disposiciones de carácter general *referidas a materias propias de la Dirección General* correspondiente. En el presente caso, aunque las materias se refieren a una misma Directiva Europea, son tan heterogéneas que parece más adecuada su atribución a la Secretaría General Técnica, que tiene atribuidas las facultades de coordinación general de la Consejería. Razón por la cual, la Secretaría General Técnica, al dictar la Resolución de inicio del procedimiento, hizo correcto ejercicio de su competencia.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2 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”*. Y la citada Resolución cumple, siquiera sea sucintamente, con el requisito legal.

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

A tenor de lo establecido en el art. 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 noviembre de 2009, precedida de las propuestas de adaptación de los correspondientes Decretos efectuadas por las correspondientes Consejerías, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada, que consta de Preámbulo y el texto articulado, con diez artículos, sistematizados en cuatro Capítulos, a los que se añaden una Disposición Derogatoria y otra Final. Tanto el borrador de la disposición proyectada como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos. Además, dada la finalidad del Anteproyecto de Decreto dictaminado, la norma proyectada *“no tiene repercusión económica alguna”* al no crear nuevos servicios en la CAR o modificar los ya existentes, como se aprecia en el contenido de las modificaciones propuestas. Por tanto, también en este punto, los requisitos legalmente exigidos se han cumplido.

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

El art. 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 la Diligencia de formación del expediente, de fecha 24 de noviembre de 2009, en la que se declara formado el expediente de tramitación del “Anteproyecto de Decreto” de la norma dictaminada, al tiempo que se señala la necesidad de recabar informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) y de la Dirección General de Servicios Jurídicos, así como dictamen del Consejo Económico y Social (CES) y del Consejo Consultivo de La Rioja.

#### **D) Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su art. 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 art. 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 caso dictaminado, algunas de las modificaciones que se introducen en la norma proyectada hacen preceptivo el trámite de audiencia a los interesados, regulado en el art. 36 de la Ley 4/2005. Dicho trámite no consta que haya sido practicado; pero como recuerdan los Servicios Jurídicos, en su informe de 1 de diciembre de 2009 y ha reiterado este Consejo

(véanse nuestros Dictámenes núms. 80/05; 31/08, 73/08 y 100/08), el trámite puede cumplirse consultando a órganos representativos generales, como el Consejo Económico y Social cuya intervención resulta preceptiva en este caso por expresa disposición de su Ley reguladora 6/1997, de 18 de julio, y cuyo dictamen consta incorporado al expediente administrativo. Por tanto, también este trámite puede darse por cumplido.

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

Según el art. 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”.*

Según previene la Memoria inicial, de fecha 24 de noviembre de 2009, que acompaña al primer texto de la norma proyectada y se resuelve proceder en la Resolución de la Secretaría General Técnica por la que se declara formado el expediente, debe solicitarse la emisión del preceptivo informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), y de la Dirección General de Servicios Jurídicos, así como el dictamen del CES. Todos ellos constan incorporados al expediente pero, a la vista de las fechas que datan cada uno de ellos, el informe emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 1 de diciembre de 2010, es anterior al del SOCE, de 4 de diciembre siguiente, y al dictamen del CES, de 26 de febrero de 2010, cuando debe emitirse *“una vez cumplimentados todos los tramites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”*. Así lo dispone expresamente en el artículo 39.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, para el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El espíritu que anima esa previsión es que la intervención de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se produzca en la fase final, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final y del último Anteproyecto. Se trata de que la Dirección General de Servicios Jurídicos pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido presentadas con anterioridad por otros servicios o entidades. Pero, en

este caso, el principio de celeridad e impulso simultáneo de los trámites procedimentales ha imposibilitado que esta Dirección General valore en su informe las consideraciones que hayan podido formular dicho Servicio y el CES. Esa puesta en práctica "bienintencionada" de la normativa vigente, como señaló este Consejo Consultivo en su Dictamen 23/07, hace que *"pierda efectividad la trascendental función que, en el plano estrictamente jurídico, le está reservado al informe de los Servicios Jurídicos, lo que debe conducir a desterrar la práctica señalada de solicitar simultáneamente los informes del S.O.C.E. y de la Dirección General"*.

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

Finalmente, según el art. 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".*

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, del Dictamen del SOCE y del Consejo Económico y Social, consta una Memoria final que, además de especificar el marco normativo y objeto de la disposición, se refiere a la estructura del anteproyecto, y relata el *iter* procedimental seguido en la elaboración y tramitación del anteproyecto, para pasar a continuación a detallar las modificaciones incorporadas al primer borrador como consecuencia de las observaciones efectuadas en cada uno de los preceptivos informes. La Memoria se acompaña de un segundo texto del Anteproyecto, con idéntica fecha que esta.

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

## **Quinto**

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

Como se ha dicho, la norma proyectada tiene como objetivo adaptar diversos Decretos autonómicos a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como Directiva de Servicios o Directiva Bolkesintein.

En ella se establece un marco jurídico general cuyo objeto es facilitar la consecución de un efectivo mercado interior en el ámbito de los servicios mediante la remoción de los obstáculos legales y administrativos que todavía dificultan la prestación de servicios entre distintos Estados Miembros. Ese marco jurídico comprende cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económica (salvo los sectores excluidos) teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la especificidad de determinadas actividades o profesiones. Quedan excluidos, entre otros, los servicios no económicos de interés general; los servicios financieros; los servicios de transporte, incluidos los portuarios; los servicios sanitarios; los servicios audiovisuales; las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública; determinados servicios sociales; o los servicios prestados por Notarios y Agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración.

Para dar cumplimiento a lo establecido en la misma, su art. 44 indica que los Estados Miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para ello en un plazo de tres años desde su entrada en vigor. En este contexto y establecido por el Tribunal Constitucional (SSTC 236/1991, 79/1992) que la traslación de la normativa comunitaria al Derecho interno debe realizarse de acuerdo con el orden constitucional y estatutario de competencias, la Comunidad Autónoma de La Rioja es competente para la traslación y ejecución de la citada Directiva en la que medida que tiene competencia sobre diversas materias a las que afecta.

Dentro de este proceso de adaptación, se ha aprobado por el Parlamento de La Rioja la Ley 6/2009, de 15 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2010 (BOR nº 159, de 23 de diciembre), que recoge en su articulado la adecuación de diversas normas autonómicas de rango legal a la citada Directiva Bolkesintein. Como continuación de dicho proceso la Consejería de Presidencia, en el ejercicio de sus funciones en materia de asuntos europeos y acción exterior, atribuidas por el Decreto del Presidente 5/2007, de 2 de junio,

propone la aprobación de un Decreto de modificación de diversa normativa autonómica con rango de Decreto para adaptarla a las disposiciones establecidas por la Directiva y para ello se ha procedido centralizar las propuestas de modificación de las distintas Consejerías con sus correspondientes Memorias justificativas, documentación que se ha incorporado al expediente.

Por tanto, el presente Anteproyecto de Decreto responde a la citada obligación de adecuación, modificando diversas disposiciones de carácter general con rango de Decreto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en materias de Hacienda -y más concretamente, en materia de juegos y apuestas- (Capítulo I, arts. 1 a 3 ), Sanidad (Capítulo II, arts. 4 a 8), Juventud (Capítulo III, art. 9 ) e Industria (Capítulo IV, art. 10), sobre las que, como se ha dicho con anterioridad, esta Comunidad tiene competencia conforme a los arts. 8.1.10; 8.1.27; 8.1.31; 9.5 y 11.1.3 EAR '99. Su estructura consta de diez artículos, distribuidos en cuatro Capítulos, una Disposición Derogatoria y otra Final.

Trasladadas las propuestas de las Consejerías al borrador inicial, el Segundo borrador es el resultado de la incorporación al mismo de las observaciones efectuadas en los informes preceptivos de la Dirección General de Servicios Jurídicos, del Servicio de Calidad, Evaluación (SOCE) y del Consejo Económico y Social, en relación con cada uno de los Decretos a modificar. Todas ellas son objeto de análisis y razonamiento en la Memoria Técnica final, incorporándose en su práctica totalidad al texto del mismo, tanto las relativas a técnica normativa, como las atinentes al contenido de las normas reglamentarias examinadas. En cuanto al elenco de materias objeto de transposición, la ausencia de las relativas a turismo y comercio, puestas de relieve por el CES, se justifica en que *“las Consejerías competentes... han optado por tramitar de forma independiente sus propias normativas de adaptación”*, como posiblemente ocurra en otras materias.

Por tanto, este Consejo estima que la CAR, en ejercicio de sus competencias, ha elaborado un Proyecto de disposición, ajustado a Derecho.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

La Comunidad Autónoma, en la elaboración de la norma proyectada ha cumplido los tramites de elaboración de las disposiciones de carácter general, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen.

### **Tercera**

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho.

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