

En Logroño, a 22 de mayo de 2008, 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. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

67/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud, sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 2/2005, de 28 de enero, por el se aprueba el Reglamento Técnico Sanitario de Piscinas e Instalaciones Acuáticas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

Por la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 2/2005, de 28 de enero.

El procedimiento se inicia por Resolución del Director General de Salud Pública y Consumo, de fecha 12 de marzo de 2008, que, en aplicación del art. 33 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, determina el objeto y finalidad de la norma proyectada, su fundamento jurídico y encomienda la tramitación de la misma al Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental.

En cumplimiento de este cometido, se elabora un Borrador de Decreto y una Memoria justificativa, de 13 de marzo de 2008. Con fecha 19 de marzo de 2008, el Secretario General Técnico de la Consejería declara formado el expediente, ordena continuar su tramitación, someterlo a audiencia corporativa y solicitar los informes necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la norma proyectada. Y, con la misma fecha, remite sendos ejemplares del Proyecto a la Asociación Española de Industriales Técnicos de Piscinas e Instalaciones Deportivas, a la Federación Riojana de Municipios, a

la Federación de Empresarios de La Rioja y a las Direcciones Generales del Agua, de Justicia e Interior y de Turismo.

El 2 de abril, la Federación de Empresarios de La Rioja evacúa el trámite sin hacer observación alguna; el siguiente día 11, lo hace la Directora General del Agua proponiendo una modificación del art. 15.9 del vigente Decreto 2/2005.

En escueta Memoria de 24 de abril de 2008, el Secretario General Técnico justifica el rechazo de la modificación propuesta por la Directora General del Agua y ordena remitir el expediente a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, para el preceptivo dictamen, remisión que se realiza en la misma fecha.

Emitido, el 2 de mayo, informe por la Letrada de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, la Secretaría General Técnica elabora, el siguiente día 5, la Memoria Final y redacta el Borrador nº 2 del Proyecto de Decreto, recogiendo la alegación formal de los Servicios Jurídicos, remitiéndose el expediente íntegro a este Consejo para su preceptivo dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 6 de mayo de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 15 de mayo de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 16 de mayo de 2008, registrado de salida el mismo día, 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 a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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 y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

El art. 1 1.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. Tratándose la norma proyectada de una modificación del Decreto 2/2005, de 28 de enero, que se dictó en ejecución de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, y de la Ley estatal 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (concretamente de su artículo 24), resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia y carácter preceptivo 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 el Director General de Salud Pública y Consumo, órgano que estimamos es el competente por aplicación del artículo 6.1 .4-i) del Decreto 84/2007, de 20 de julio, en cuanto atribuye a las Direcciones Generales “*la resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias*”, en relación con el artículo 70 de la Ley 2/2002, de 17 de abril.

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 aquéllos 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 han cumplimentado debidamente las exigencias del art. 34, conteniendo la Memoria que acompaña al borrador inicial las previsiones del punto 2 del citado precepto, al tiempo que justifica la innecesariedad del estudio económico, dado que la publicación de la norma no conlleva costes ni necesidad de financiación.

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 o que se refiere al 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, mediante Resolución de 13 de marzo de 2008, ha cumplimentado debidamente el trámite, ordena la continuación de la tramitación del mismo y relaciona los informes necesarios que deben cumplimentarse.

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 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 siguiente, casos: a) *Cuando lo exija una norma con rango de Ley; y b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

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, el trámite de audiencia corporativa ha sido debidamente cumplimentado, habiéndose dado traslado del primer borrador a las entidades y órganos relacionados con el antecedente primero del asunto.

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.*

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”.*

El trámite ha sido adecuadamente cumplido al emitirse el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y no ser necesario el del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación por no regular un procedimiento ni crear estructura organizativa (Decreto 125/07, de 26 de octubre).

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, los 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 que se refiere al artículo 40.1 de la Ley 4/2005 es la suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería con fecha 5 de mayo de 2008, cuyo contenido da cuenta escueta de los trámites y actuaciones realizadas.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y respeto al principio de jerarquía normativa.

El Decreto que se modifica por el Proyecto ahora dictaminado, Decreto 2/2005, de 28 de enero, fue objeto de nuestro Dictamen 7 1/2004, por lo que, remitiéndonos al contenido de éste, podemos afirmar que la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene viene establecida en el art. 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Dicha competencia amparaba suficientemente la norma ahora modificada, que se limitaba a aprobar el Reglamento Técnico Sanitario de las piscinas e instalaciones acuáticas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, intervención administrativa ésta que encuentra directo apoyo en el artículo 106.1 de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, según el cual *«las Administraciones Públicas de La Rioja, en el marco de sus respectivas competencias, establecerán y acordarán limitaciones preventivas de carácter administrativo respecto de aquellas actividades públicas y privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud»*; y, en último término, en el artículo 24 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Tratándose ahora de una mera modificación de aquel Decreto, con el objetivo de actualizar sus Anexos y de adoptar ciertas medidas de carácter técnico y logístico, así como otras encaminadas al ahorro de agua, tal modificación sigue amparada por la competencia que los citados preceptos atribuyen a la Comunidad Autónoma, quedando respetado, por otra parte, el principio de jerarquía normativa.

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 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