

En Logroño, a 17 de septiembre de 1.998, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente Don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros, Don Pedro de Pablo Contreras, Don Joaquín Ibarra Alcoya, Don Antonio Fanlo Loras y Don Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente este último, emite por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

18/98

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes sobre el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 3/1.998, de 16 de marzo, de Investigación y Desarrollo Tecnológico de La Rioja, en lo relativo a la organización y planificación de la política científica y tecnológica de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los Centros y el Registro de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

FUNDAMENTOS DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha de 16 de marzo de 1.998 se aprueba por la Diputación General de La Rioja la Ley 3/1998, de Investigación y Desarrollo Tecnológico de La Rioja.

Segundo

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes se elabora el Proyecto de Decreto objeto del presente dictamen, al que acompaña una Memoria Justificativa firmada por el Sr. Director General de Educación el 13 de julio de 1.998, donde se explicita el marco legislativo de la norma en proyecto, las razones de su aprobación y la estructura de la nueva disposición, a la vez que se reseñan, sintéticamente, las consultas y reuniones celebradas previamente a su elaboración, con una remisión a la

Memoria económica de la Ley a la que viene a desarrollar para indicar que no incrementa el proyectado Decreto los gastos de funcionamiento ya recogidos en aquélla.

Tercero

Con posterioridad a la fecha de remisión del expediente al Consejo Consultivo, se recibe en el mismo copia del informe emitido por la Asesoría Jurídica General del Gobierno de La Rioja, de 8 de agosto de 1.998 y del emitido por el Servicio de Información, Calidad y Evaluación, de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, que lo fuera en fecha de 11 de agosto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito registrado de entrada en este Consejo Consultivo el 1 de septiembre de 1998, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes procedió a solicitar dictamen sobre este asunto, remitiendo el respectivo expediente.

Segundo

Por el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, mediante escrito registrado de salida el 2 de septiembre de 1998, se procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la solicitud de dictamen, a tenerla provisionalmente por adecuadamente efectuada según el reglamento del Consejo y a declarar inicialmente la competencia del mismo para evacuarla.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la ponencia quedó incluida para deliberación en el orden del día de la sesión allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo y ámbito de su dictamen.

Es competente el Consejo Consultivo de La Rioja para la emisión preceptiva del presente dictamen, según resulta de lo previsto en el artículo 8.4.c) de nuestro Reglamento, aprobado por D. 33/1.996, de 7 de junio, en relación con los artículos 22.3 y 23.2 de la Ley Orgánica 3/1.980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

En relación con el ámbito del dictamen solicitado, según reiteradamente tenemos manifestado en los Dictámenes 9/96, F.J. 1-b), 3/98, F.J. 1º y 17/98, F.J. 1º, procede un juicio de estatutoriedad, esto es, de adecuación del texto proyectado al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de la constitucionalidad en el que aquél se inscribe, así como un juicio de legalidad o de enjuiciamiento del ajuste del proyecto a la Ley que desarrolla.

Asimismo, conforme al artículo 3.2 de nuestro Reglamento, pueden incluirse juicios de oportunidad o conveniencia y de técnica legislativa que, conforme reiteradamente hemos sostenido, no incluyen simples aspectos gramaticales o de estilo, y, menos aún, cuestiones meramente políticas o de opinión.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

A.- El análisis de la observancia de los requisitos procedimentales en la elaboración del proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen debe partir de una consideración previa: se da la circunstancia de que el proyectado Decreto persigue el desarrollo reglamentario de una ley tan reciente como la Ley 3/1.998, de 16 de marzo, de Investigación y Desarrollo Tecnológico de La Rioja, aprobada apenas cuatro meses antes de la confección del proyecto

que examinamos; Ley cuyo anteproyecto no se sometió a nuestra consideración pero que, es de presumir, guardaría lo normado al efecto en el artículo 67 de la Ley 8 de marzo de 1.995, Número 3/1.995 de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública.

Esa circunstancia, junto con el ámbito del desarrollo proyectado, de carácter fundamentalmente organizativo y procedimental, justifica la inexistencia, junto al expediente remitido, de determinados extremos y la carencia de documentación justificativa de la participación de entidades e instituciones en la confección del proyecto, que aparecen meramente bosquejadas en la memoria justificativa del proyecto.

B.- Sobre tal consideración general, es de observar, en primer lugar, que el proyecto aparece redactado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, conforme previene el artículo 51f) de la Ley 3/1.995 citada supra, si bien la Memoria consta suscrita por la Dirección General de Educación.

Probablemente tal duplicidad de órganos ha llevado a la Asesoría Jurídica General a considerar necesario el informe de la Secretaría General Técnica, previamente a la aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno, amén de recabarse preceptivamente el dictamen que ahora nos ocupa.

Sin embargo, no es tal el parecer de este Consejo Consultivo. Si bien el artículo 51.1 h) de la tan citada Ley 3/1.995 asigna a la Secretaría General Técnica las funciones de *"tramitar, informar y, en su caso, elaborar los proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería"*, es evidente que, cuando se lleva a la práctica, como es el caso, esta última función de elaboración técnica del proyecto, que es lo más, como revela la propia expresión legal *"en su caso"*, no puede interpretarse el precepto en el sentido de que *"además"* del proyecto que se tramita y elabora, debe figurar un *"informe"* sobre el mismo, precisamente confeccionado por la misma Secretaría General Técnica.

El papel de ese *"informe"* que el precepto considera como una actuación secundaria, frente a lo principal de la elaboración de un texto del proyecto, queda subsumido en y sustituido por lo que el artículo 67 denomina *"memoria"*, que no deja de ser un *"informe"* especial cuyo contenido regula el específico artículo 67 inserto en la Sección 2ª del Capítulo IV de la repetida Ley, bajo la rúbrica *"De la elaboración de proyectos de ley y disposiciones de carácter general"*.

Y nada se dice, en el citado artículo 67, sobre el órgano que, junto con el proyecto de disposición general, debe elaborar esa Memoria. Nótese, por cierto, que incluso frente a esa competencia genérica de la Secretaría General Técnica para la elaboración de proyectos de este carácter, matizada por la expresión *"en su caso"*, justamente el artículo 67 prevé la signi-

ficación de la relatividad de dicha competencia cuando contempla tal elaboración "*por el Centro Directivo correspondiente -que sería esa Secretaría General Técnica- o por el órgano al que, en su caso, se encomiende*".

Y si, *ex lege*, puede encomendarse la redacción del proyecto de disposición general a un órgano distinto de la Secretaría General Técnica, con mayor razón no existe óbice alguno para que haya sido aquella la redactora del proyecto, y la Dirección General de Educación quien confeccione la memoria justificativa que debe acompañar a aquél.

C.- En relación con el proceso seguido para la elaboración de la norma proyectada, la memoria justificativa hace alusión a los contactos desarrollados con diversas instituciones y organismos, singularmente con la Universidad de La Rioja a la que involucra en la función que la norma persigue en relación con la trascendental misión de fomento de la investigación y el desarrollo técnico.

Se referencia así, aunque sin mayor detalle documental, el cumplimiento del artículo 67,2 de la L. 3/95 que obliga a hacerlo respecto de las "*consultas facultativas efectuadas*".

D.- En relación con lo que la misma Ley denomina el "*estudio económico de la norma*" cuya incorporación a la memoria prevé, siquiera con la relatividad que denota el propio texto del artículo 67,3, se hace alusión a la memoria económica de la propia Ley 3/1.998, de 16 de marzo, a la que desarrolla, cuyos gastos de funcionamiento no se ven incrementados por el proyectado Decreto, según explicita.

Habida cuenta de la relatividad de exigencia de ese estudio económico y de las circunstancias en que se redacta el proyecto sometido a nuestra consideración, se entiende cumplido suficientemente en la memoria el indicado requisito.

E.- Finalmente, obra en el expediente remitido al Consejo el informe requerido por los artículos 28 y 30 del Decreto 58/1.997, de 30 de diciembre, por el que se regulan las funciones de la Administración en materia de información, calidad, evaluación e inspección de los servicios; informe emitido por la Jefa del Servicio de Información, Calidad y Evaluación, con el Visto Bueno de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente (que, por cierto, carece de sentido cuanto sea dicha Secretaría a la que se dirige el informe o la que deba decidir sobre el texto informado).

Dicho informe, cuyo contenido revela un meritorio análisis del proyectado Decreto y sobre el que se abundará con posterioridad, supone el cumplimiento del Decreto antes citado por cuanto se articulan, en la norma en proyecto, una serie de procedimientos administrativos a seguir en el desarrollo de las funciones atribuidas a los órganos creados por la Ley 3/1.998, aunque, como el propio informe señala, no sucede lo propio en cuanto a la creación de órganos que ya llevó a cabo la indicada Ley y sobre lo que el proyecto se limita a un desarrollo concreto.

F.- En síntesis, de cuanto antecede, puede concluirse este fundamento señalando que se han observado, básicamente, los trámites para la elaboración de una norma como la que ahora se examina. Ello, no obstante, debe advertirse, con carácter general, que no deja de resultar anómalo que los distintos informes sectoriales que hayan sido recabados a lo largo del proceso de elaboración de la norma no hayan sido tomados en consideración, si procede, a efectos de, en su caso, reelaborar, en todo o en parte el proyecto originario.

Esa reconsideración del proyecto a la luz de los distintos informes que vayan recayendo debe efectuarse, siempre, con carácter previo al trámite de consulta al Consejo Consultivo, pues, de no hacerlo así, se desvirtúa, tanto el significado que tiene el procedimiento de elaboración de disposiciones generales -que, no se olvide, está dirigido a garantizar la legalidad, calidad, acierto y oportunidad de la norma-, como la propia función de este Consejo que debe siempre intervenir sobre textos definitivos.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto de Decreto consultado.

1º.- Conforme ya se indicaba en la exposición de motivos de la Ley 3/1.998, de 16 de marzo, de Investigación y Desarrollo Tecnológico de La Rioja, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, otorga a la Comunidad Autónoma, en su artículo 8.12, competencia exclusiva en lo relativo al *"fomento de la cultura y de las investigaciones"*, a la vez que, en el artículo 9.6, le reconoce, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en *"la investigación en materias de interés para la Comunidad Autónoma de La Rioja"*, todo ello, como aquella exposición de motivos subraya, en cumplimiento de lo establecido, con carácter general, en el artículo 148.1.17 de la Constitución Española.

Habida cuenta de que el artículo 149.1.15ª CE. otorga con exclusividad al Estado la materia de *"fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica"*, precepto a cuyo amparo se promulgó la Ley 13/1.986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, nos encontramos ante lo que el Tribunal Constitucional califica de *"régimen competencial en términos de concurrencia"*, análogo al que aparece en el ámbito de la cultura (STC 90/1.992, de 11 de junio, F. J. 2.B).

Y desde esta perspectiva, es evidente la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para promulgar en su momento la Ley 3/1.998 a la que el Decreto en proyecto desarrolla, como la que le permite ahora dictar ese Decreto de desarrollo, en función de su propia finalidad y al amparo, además, del artículo 8.Dos del Estatuto que le confiere la potestad reglamentaria.

2º.- Por otra parte, y en cuanto al control de legalidad *stricto sensu*, esto es, en relación con la citada Ley 3/1.998, puede observarse que el Decreto proyectado contiene una normativa adecuada a su finalidad de desarrollo reglamentario de una ley y ajustada a los preceptos de la misma.

Así, a lo largo de su articulado, y aunque no se siga escrupulosamente el mismo orden de tratamiento en la Ley, se van desarrollando al detalle, tras un título preliminar sobre el objeto del Decreto y precisiones generales sobre los órganos que regula, la finalidad específica, composición y funcionamiento de los órganos creados en los artículos 6 a 21 de la Ley (título I); se regulan los Planes de investigación y desarrollo tecnológico en el Título II, sobre la base de lo previsto ya en los artículos 3 a 5 de la tan repetida Ley, y se dedica el Título III a los Centros y Registro de Investigación y Desarrollo Tecnológicos a los que la Ley hace alusión en los artículos 25 a 30.

Por lo demás, el contenido del proyecto, fundamentalmente destinado a especificar con cierta exhaustividad los extremos relativos a la composición y competencias de los distintos órganos, previsión de cobertura de sus vocalías, relaciones interorgánicas, procedimiento de elaboración y modificación de Planes y Programas, su contenido, desarrollo y gestión, reconocimiento oficial de Centros de investigación y funcionamiento del Registro de Centros, puede considerarse totalmente propio de una disposición de carácter reglamentario, como la que se somete a nuestro dictamen.

Cuarto

Observaciones sobre el contenido del proyecto

Hechas las precisiones que preceden, procede entrar en el concreto análisis del texto del proyecto de Decreto.

1º.- Ante todo debe hacerse la *consideración inicial* de que nos encontramos ante un texto muy minucioso y cuyas posibles virtudes o defectos de fondo debe decirse, ab initio, son fundamental consecuencia de la aprobación de la Ley que desarrolla, como ya viene a advertir el detallado informe de la Jefa del Servicio de Información, Calidad y Evaluación.

Por ello y en principio, no entrevemos problemas sustanciales en el texto propuesto desde el punto de vista material, sin perjuicio de lo que, en cuanto a la conveniencia de la norma, se señala con posterioridad, de conformidad con lo ya manifestado en el informe citado en el párrafo anterior.

2º.- Cabe, no obstante formular algunas *sugerencias específicas* sobre el articulado del Proyecto.

-Artículo 6 c).-

Parece oportuno recoger la observación, ya señalada en el informe a que venimos refiriéndonos, sobre el nivel de los representantes de las Consejerías, suprimiendo la expresión "*igual o superior al*" que en el texto se contiene.

Artículo 9.-

Resulta exótico, desde el punto de vista jurídico, el uso del término "*reflexiones*", por lo que es conveniente su supresión.

Artículo 13.-

Parece conveniente retocar el artículo en cuanto a las repetidas alusiones a los "*representantes*" mejorando la terminología empleada.

Sería más correcto hablar, en todos los casos, en lugar de "*un -o tres- representante, designado...*", de "*un representante de* (el organismo o entidad o grupo de personas que sea) *designado por*".

Por ejemplo, el punto c) 1º quedaría así: "*Un representante de la Universidad de La Rioja designado a propuesta de su Consejo Social*". Igualmente puede hacerse tal modificación en los apartados a), 2º y 3º; b) 1º y 2º; y c), 3º a 6º.

En ese sentido, resulta correcta la redacción del artículo 19 del Proyecto.

- Artículo 19.-

Existe un error en la numeración de este precepto al existir duplicado el numeral 2.

En el punto 4 (que debe ser 5) es más correcto el uso del término "*criterio de distribución*" que el de "*proporcionalidad*", o bien, pura y simplemente, suprimir en el artículo la última parte, desde "*garantizando...*", hasta el final.

Asimismo, en dicho punto se alude el párrafo "*primero*", que debe entenderse que es el segundo.

También en el punto 5 (que debe ser 6), el citado apartado "*tercero*", debe entenderse que es el cuarto (ahora, quinto).

Artículo 20.-

En el punto 2, debe precisarse si los otros vocales que pueden asistir excepcionalmente tienen voz y voto o, como parece más correcto, sólo voz.

Artículo 22.-

Se reitera lo indicado respecto del artículo 9.

Artículo 25.-

Procede suprimir el ordinal 1 situado al inicio del artículo.

En relación con el punto b) 6º, se reitera lo comentado a propósito del artículo 13.

Artículo 33.2.-

Es conveniente sustituir la expresión "*quedando vacante*" por "*subsistiendo la vacante*" o análoga.

Artículo 43.2.-

Parece superflua, por obvia, la indicación final del artículo a que la actuación prevista lo sea *"siempre... en interés de La Rioja"*, por lo que podría suprimirse.

Artículo 58.-

De conformidad con lo ya sugerido en el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación, la rúbrica del artículo debe denominarse, sin más, *"obligaciones de los Centros"*.

Artículos 62 y 63.-

Asimismo, y conforme a lo informado por el indicado Servicio, convendría alterar el orden de los citados artículos.

En el artículo 63.3 resulta más correcto que la expresión *"...se encuentre en las circunstancias descritas en el artículo 59..."*, el usar una análoga a la siguiente: *"... incurra en el incumplimiento de alguno de los requisitos de su actividad a que se refieren los artículos 57 y 58..."*.

Artículo 71.-

En los apartados 2 y 4 es técnicamente más correcto que la expresión utilizada de *"anulación definitiva"* el utilizar el término *"cancelación"*, ya que se refiere a un asiento registral.

Disposición derogatoria única.-

El Consejo no adivina, ante la novedad normativa que la Ley 3/1.998 y el propio proyecto de Decreto supone, el sentido que puede tener una disposición como la citada, que más parece obedecer a la simple adición de una cláusula de estilo, que, por lo demás, resulta contraria, por su generalidad y falta de concreción, a lo previsto en el artículo 67.3 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública.

Podría, por tanto, procederse a su supresión.

3°.- Finalmente, y en cuanto a la *oportunidad y conveniencia* de la norma, extremo al que puede extenderse este Consejo, conforme se indica en el Fundamento de Derecho Primero de este dictamen, no podemos menos de compartir algunas consideraciones del repetido informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación.

Y es que nos encontramos, ciertamente por imposición de una Ley que debe cumplirse, con una excesiva proliferación de órganos y trámites que hacen francamente difícil la importante función que pretende conseguirse a través de la normativa ya aprobada y la proyectada, con la que, además, no se cierra el proceso normativo al preverse posteriores desarrollos (véase la Disposición final primera).

Es de esperar que la experiencia en el funcionamiento de los órganos creados conduzca a mejores resultados que los que la indicada complejidad permite adivinar. Si así no fuera, deberá procederse a tramitar las modificaciones legales y reglamentarias que el fin pretendido y la agilidad en su consecución aconsejan.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular mediante Decreto la materia objeto del proyecto sometido a nuestro dictamen.

Segunda

En la elaboración del proyecto se han observado las normas procedimentales vigentes al efecto, sin perjuicio de los señalado al final del fundamento jurídico segundo de este dictamen.

Tercera

El contenido del proyecto de Decreto tiene cobertura legal y se ajusta a Derecho, sin perjuicio de incorporar las modificaciones señaladas en el cuerpo de este dictamen.

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