

En Logroño, a 27 de septiembre de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, habiendo excusado su asistencia el Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco y actuando como Secretario en funciones el Consejero de menor edad, D. Enrique de La Iglesia Palacios (art. 9.2 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo), y siendo ponente D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**47/22**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excm. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de La Rioja*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En el presente dictamen, utilizamos las siguientes siglas y abreviaturas:

- ap. = apartado (de un precepto).
- art/s= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española.
- Consejería actuante= Consejería de Desarrollo Autonómico
- CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.
- D.= Dictamen (del CCR).
- DD= Disposición derogatoria.
- DF= Disposición final.
- DT= Disposición transitoria.
- DG= Dirección General.
- DGCP= Dirección General de Control Presupuestario
- DUE.= Directiva de la UE.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja (redacción de 1999).

- LAER'14= Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.
- LCCR'01= Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja.
- LFAR'05= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, modificada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018.
- LGI'03= Ley (de la CAR), 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- RCCR'02= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- RUE= Reglamento de la UE.
- SGT= Secretaria General Técnica.
- SOIPS= Servicio de Organización, e Innovación de los Servicios Públicos.
- STC= Sentencia del TC.
- TC= Tribunal Constitucional.
- UE= Unión Europea.

## Segundo

El Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de *Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de La Rioja*, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración de la referida disposición general, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Resolución de inicio, de la Consejería de Desarrollo Autonómico, de fecha 9 de marzo 2022.
- Certificado de la DG de la Consejería de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de fecha 3 de abril de 2022, de cumplimiento del trámite de consulta previa, a través del Portal web de participación, entre los días 10 y 30 de marzo de 2022.
- Primer borrador del Anteproyecto de Ley.
- Certificado de la DG de la Consejería de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2022, de cumplimiento del trámite de audiencia, a través del Portal web de participación, entre los días 25 de abril y 13 de mayo de 2022.
- Memoria justificativa del Anteproyecto de Ley, tras las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia, de la SGT de la Consejería de Desarrollo Autonómico, de 16 de junio de 2022.
- Segundo borrador del Anteproyecto de Ley, tras el trámite de consulta previa y audiencia.
- Informe declarando la formación del expediente relativo al Anteproyecto de Ley, de la SGT de la Consejería de Desarrollo Autonómico, de fecha 16 de junio de 2022.
- Solicitud de informe a la DG de Servicios Jurídicos (SS.JJ.), por parte de la SGT de la Consejería de Desarrollo Autonómico, con fecha de 17 de junio de 2022.

- Solicitud de informe a la DG de Control Presupuestario (DGCP), por parte de la SGT de la Consejería de Desarrollo Autónomo, con fecha de 21 de junio de 2022.
- Informe de la DGCP, por parte de la SGT de la Consejería de Desarrollo Autónomo, con fecha de 27 de junio de 2022.
- Informe a la DG de Servicios Jurídicos (SS.JJ.), por parte de la SGT de la Consejería de Desarrollo Autónomo, con fecha de 28 de junio de 2022.
- Memoria final del Anteproyecto de Ley, de la SGT de la Consejería de Desarrollo Autónomo, con fecha de 6 de julio de 2022.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 8 de julio de 2022 y registrado de entrada en este Consejo en la misma fecha, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 8 de julio de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, 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**

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**

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de este**

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12, b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe 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”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Ley**

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: **i)** en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI); y **ii)** en los arts. 32 *bis*) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR).

2. El artículo 45 LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley, que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

*“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de La Rioja.*

*2. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.*

*3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.*

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes de la LFAR, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a “*la elaboración de leyes y reglamentos*”.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr, p.e, D. 17/97, D.9/01 y D.36/13), “*la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido*”.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen el art. 45 de la LGI y sus disposiciones concordantes de la LFAR.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

**3.** Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

#### **A) Consulta previa.**

El art. 32 *bis* de LFAR, bajo tal concepto, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32 bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR (APCAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los*

*documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, según queda acreditado, mediante un certificado de la Dirección General de Participación Ciudadana obrante en el expediente, se habilitó en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja una “*consulta pública*”, que se desarrolló entre los días 10 de marzo y 30 de marzo de 2022, recibándose comentarios y aportaciones de Plataforma de Organización de Pacientes.

No obstante, la exposición de dichas aportaciones efectuada por la Memoria justificativa, de 16 de junio de 2022, evidencia que éstas se refieren ya a un borrador del Anteproyecto —no consta cual—, lo que excede de esta fase —recordemos— de *consulta previa* a su elaboración.

Por lo demás, lo anterior parece explicarse por el hecho de que, según refiere la Resolución de inicio, el 14 de enero de 2020 se inició ya un procedimiento de consulta previa a fin actualizar la vigente Ley de ciencia, sin bien la reforma quedó interrumpida por la irrupción de la pandemia provocada por la COVID-19.

## **B) Órgano competente y Resolución de inicio.**

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.1 LFAR:

*1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)*

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 9 de marzo de 2021 del Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, que es la titular de la Consejería competente por razón de la materia. En efecto, dentro del ámbito material de competencias de dicha Consejería se hallan las relativas a la política científica, la innovación y las tecnologías, según el art. 1 del Decreto de la Presidenta 16/2021, de 8 de septiembre, por el que se modifican las denominaciones y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, fijadas en el Decreto 6/2019, de 29 de agosto, en el Decreto 16/2019, de 7 de octubre, y en el Decreto 6/2020, de 24 de agosto, todos ellos de la Presidenta.

En el mismo sentido, véase también el artículo 8.2.1.f) del Decreto 46/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de La Comunidad Autónoma de La Rioja.

2/ Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR 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. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

Asimismo, encomienda a la SGT la tramitación de la norma.

### **C) Anteproyecto.**

El art. 34.1 de la LFAR señala que *“el borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas”.*

En este caso la Resolución de inicio viene acompañada en el expediente de un borrador inicial de la disposición proyectada, sin fecha, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.



## **D) Memoria inicial**

El art. 34.2 de la LFAR dispone que:

*“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. Incluirá también, en su caso, 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”.*

A estos efectos, en el expediente que examinamos consta Memoria justificativa, de 16 de junio de 2021, de la SGT, que cumple las exigencias previstas por el citado precepto: analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación; sus efectos en la normativa vigente; se pronuncia sobre su oportunidad; y describe las consultas públicas efectuadas con anterioridad y las normas de otras CCAA que se han tenido en cuenta.

La Memoria incluye también, un breve estudio sobre el impacto de género y en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación del borrador inicial de este Anteproyecto, que se considera de carácter positivo.

## **E) Estudio económico.**

El art. 34.3 de la LFAR señala que:

*“En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.*

El objetivo que persigue el estudio económico del Anteproyecto de Ley, exigido por los arts. 45.3 LGI y 34.3 LFAR, es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta asimismo el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación ... deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 LHR que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Pues bien, la ya citada Memoria inicial de la SGT incluye un examen en relación el impacto económico que conllevaría la aprobación de la norma proyectada.

Se concluye en él que la eventual entrada en vigor de esta Ley *“no va a generar por sí misma coste económico”*, dado que será la Estrategia de Riojana de Especialización Inteligente y el Plan Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación las que fijen las diferentes políticas, planes y actuaciones desarrolladas para alcanzar los objetivos de esta Ley.

Respecto al coste relativo al desarrollo del Registro de Agentes del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación, y de los órganos de Gobierno del Sistema del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación, señala que se hará con cargo al presupuesto anual de la Consejería competente en materia de ciencia, tecnología e innovación.

Por último, se señala que la Ley tiene un impacto presupuestario que se hará notar desde el ejercicio siguiente a su aprobación y hasta 2030 ya que, de conformidad con la Recomendación (UE) 2021/2122 del Consejo de 26 de noviembre de 2021 sobre un Pacto de Investigación e Innovación en Europa, de 26 de noviembre de 2021, el art. 33.2 —art. 34.2 del último borrador— establece como objetivo de financiación pública en ciencia, tecnología e innovación *“que el porcentaje de la función de gasto 46 en investigación, desarrollo e innovación excluyendo partidas financieras alcance, en 2030, un mínimo del 5% del Presupuesto General de la Comunidad Autónoma de La Rioja excluyendo capítulos financieros”*.

Sobre dicho estudio, este Consejo se adhiere a las observaciones que realiza el informe la DGCP, de 17 de junio de 2022, que concluye, en cambio, que, a la vista del propio informe de la SGT, la Ley proyectada sí que generará obligaciones para la Administración autonómica, cuyo cumplimiento exigirá recursos de carácter económico. Y a la misma conclusión se llega, además, si se analiza texto del Anteproyecto (cfr. fols. 128 y ss. del expediente).

En suma, la DGCP observa que la nueva norma tendrá un impacto presupuestario directo e indirecto, a medida que se vayan materializando las acciones públicas previstas.

Con todo, entiende que la cuantificación en este momento de dicho impacto resulta muy difícil y se remite a su valoración a medida que se vaya implantado la Ley.

En atención a todo ello puede darse por cumplido este trámite.

#### **F) Formación del expediente.**

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

La declaración de la SGT actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 16 de junio de 2022, que resulta conforme con el precepto transcrito.

#### **G) Trámite de audiencia.**

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

*1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas*

*disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.*

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, *no es una mera norma programática* (STC 17/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración*” (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) “se trata de un *principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos*, así como de una *garantía para el mayor acierto* de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa” (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

En suma, la CE condiciona el desarrollo legislativo en este ámbito y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el caso que nos ocupa se ha dado cumplimiento de este trámite.

Según señala el Certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derecho Humanos, de 16 de mayo de 2022, el Anteproyecto estuvo a disposición pública, en el portal web de participación, entre los días 25 de abril y 13 de mayo y, en ese plazo, se recibió los comentarios y aportaciones de la Federación de Empresas de La Rioja.

Consta, además, otro Certificado de la citada DG, de 18 de mayo de 2022, a fin de acreditar que el 17 de mayo de 2022 (por tanto, fuera ya del plazo habilitado), se recibieron, a través del registro electrónico del Gobierno de La Rioja, alegaciones de la Universidad Internacional de La Rioja.

Por otro lado, en esta fase, al margen de la remisión del Anteproyecto a todas las Consejerías del Gobierno de La Rioja, la Consejería actuante puso el Anteproyecto a disposición de las empresas e instituciones incluidas en el Registro de Agentes del Sistema Riojano de Innovación y de los miembros del Consejo Riojano I+D+I.

Según consta en la Memoria de la SGT, de 16 de junio de 2022, resultado de esta audiencia corporativa son las aportaciones y sugerencias remitidas por J.R.B.R, N.S.S. y J.M.Z.

El examen y valoración de todas las aportaciones recibidas en esta fase es realizada por la SGT en la citada Memoria. La mayor parte de las alegaciones son aceptadas e incorporadas al *segundo borrador* del Anteproyecto que consta a continuación en el expediente. No consta, sin embargo, la fecha del citado *segundo borrador*.

En suma, como ya hemos recordado en otras ocasiones (por todos, D.82/18), aunque no quede viciada la validez de la tramitación, resulta primordial, a fin de poder seguir la evolución que ha ido experimentando el texto, que el expediente relacione de manera clara las modificaciones operadas en cada fase, lo que pasa por identificar, de forma precisa, a que responde la redacción de cada uno de los borradores incluidos en el expediente, así como la fecha de su elaboración.

Por lo demás, resulta conveniente incluir también en el expediente, las propias alegaciones y sugerencias recibidas, al margen de que se reproduzcan o reflejen en los informes de tramitación del expediente.

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

Según el artículo 38 de la LFAR:

*“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 cualesquiera 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”.*

Pues bien, en el procedimiento que nos atañe obran emitidos los informes preceptivos de:

1/ La DGCP, de 27 de junio de 2022, relativo a las repercusiones presupuestarias del Anteproyecto, que prevé el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja.

2/ Y de los Servicios Jurídicos, de 28 de junio de 2022, que no plantea ninguna objeción a la tramitación y contenido del Anteproyecto y, por ende, lo informan favorablemente. Por lo demás, su intervención ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR.

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

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

*“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 consulta previa, audiencia, 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

*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 Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo, firmada por la SGT actuante el 25 de mayo de 2022.

4. Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en los arts. 32 a 38 LFAR.

## Tercero

### Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

#### 1. Competencias de la CAR.

A) La competencia de la CAR constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Es justamente, así, en el ámbito de sus competencias, en el que puede desarrollarse el objeto de esta ley: “*establecer el marco legal de referencia para la regulación y el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación y el establecimiento de instrumentos de coordinación general con el fin de contribuir a la generación, difusión, internacionalización y transferencia de conocimiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el marco de la normativa estatal y europea de aplicación*” (art. 1 del Anteproyecto); y, por ende, cumplirse, en este ámbito, el mandato a todos los poderes públicos, establecido en el art. 44.2 de nuestra Constitución, de promover “*la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general*”.

En este contexto, cabe además hacer mención al hecho —aun cuando no tenga en este momento relevancia jurídica— de que la *Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja*, aprobada por el Parlamento de La Rioja y remitida a las Cortes Generales, en la que continua su tramitación final, recoge expresamente, entre los objetivos de los poderes públicos riojanos, “*La promoción de la investigación científica, el desarrollo y la innovación tecnológica como prioridad estratégica para garantizar el progreso social y económico de la Comunidad*”.

B) La consecución del objetivo perseguido por la Ley se vehicula formalmente a través de 43 artículos, distribuidos en cuatro Títulos (*Disposiciones generales; organización del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación; Gobernanza del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación; y Estímulo, apoyo e internacionalización de la*

*actividad investigadora e innovadora*), dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

Por otra parte, conviene tener presente que esta materia ya ha sido objeto de regulación legal, por parte de la CAR, a través de la vigente Ley 3/2009, de 23 de junio de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, no generando conflictividad competencial alguna.

El objetivo del Anteproyecto que examinamos, como acierta a expresar su preámbulo, es acometer ahora una nueva regulación riojana en materia de ciencia, tecnología e innovación, para dar respuesta, *“al menos, a tres necesidades: revisar y actualizar la normativa en esta materia, armonizarla con la regulación nacional y europea y ordenar, de forma global y sistemática, la actuación del Gobierno de La Rioja”*, lo que, por ende, supondrá la derogación de la vigente Ley 3/2009.

Pues bien, a la vista de la distribución competencial existente en materia de investigación científica y técnica, resulta claro que la CAR cuenta con la oportuna habilitación competencial para aprobar una Ley como la que pretende.

A tenor del art. 8.1.24 EAR'99, corresponde así a la CAR *“la competencia exclusiva en la investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado, prestando especial atención a la lengua castellana por ser originaria de La Rioja y constituir parte esencial de su cultura”*. Este título competencial, como recoge el preámbulo del Anteproyecto, es el que, en suma, legitima a la CAR para dictar la norma proyectada.

Esta competencia tiene, además, una indudable proyección organizativa, que se manifiesta en la creación de órganos, que entraña el ejercicio por la CAR de las competencias que, para la creación de su Administración y su Sector público, le reconocen los arts. 8.1.5 y 26.1 EAR'99.

C) En conclusión, la CAR ostenta competencias suficientes para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende.

## **2. Límites y condicionamientos constitucionales del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.**

A) Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada, conviene examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, a fin de verificar que el Anteproyecto examinado no los rebasa.



La competencia autonómica debe, en este caso, coherenciarse específicamente con la competencia exclusiva del Estado *ex art. 149.1. 15 de “fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”*.

El “*fomento*” ha sido interpretado por el TC de forma extensiva, de manera que incluye “*acciones directas de intervención*” y no queda así circunscrito al mero apoyo, estímulo o incentivo (STC 90/1992, de 11 de junio, FJ 2).

Por el contrario, a la hora de delimitar el ámbito de proyección de la “*investigación científica y técnica*” el TC, teniendo en cuenta que cuando se fomenta la “*investigación científica y técnica*”, el título competencial del Estado (art. 149.1.15 CE) puede desplazar al título competencial autonómico sectorial (STC 53/1988, de 24 de marzo, FJ 1), entiende preciso, a fin, justamente, de no desplazar o vaciar las competencias autonómicas, comprobar que la apelación a la investigación no es una mera invocación formal. Debe ser patente que la “*actividad principal o predominante*” es la investigadora (STC 186/1999, de 14 de octubre FJ 8, en igual sentido, SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 14; 190/2000, de 13 de julio, FJ 8; o 98/2001, de 5 de abril, FJ 2). Con todo, conviene advertir a este respecto que para el TC “*la divulgación de los resultados obtenidos es, sin duda, un medio de fomentar y coordinar la investigación*” (STC 53/1988, FJ 1).

En definitiva, como vemos, concurren en este espacio competencias estatales y autonómicas, lo que para el TC explica, precisamente, la competencia estatal de *coordinación* (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 99), la cual, de nuevo, “*no puede llegar a tal grado que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas*” (STC 90/1992, de 11 de junio, FJ 2).

El objeto de la coordinación estatal es “*la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema*” (STC 32/1983, de 28 de abril FJ 2), en el que debe convivir armónica y complementariamente el marco europeo de ciencia e innovación y las políticas y planes de investigación científica y técnica estatales y autonómicos.

Así las cosas, las numerosas leyes autonómicas en este ámbito, deben tener particularmente en cuenta la Ley estatal 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, dictada al amparo del título competencial del art. 149.1.15ª, si bien contiene también disposiciones habilitadas por otras competencias exclusivas o compartidas del Estado central *ex arts. 149.1.1ª, 3ª, 7ª, 9ª, 16ª y 18ª* (cfr. DF quinta).

Debe tenerse presente, además, que la citada ley —que ha sufrido numerosas modificaciones desde 2011— ha sido objeto de una nueva y recientísima reforma operada

por la *Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (BOE de 6 de septiembre de 2022).

La Resolución de inicio, de 9 de marzo de 2022, señala que se han tenido en cuenta los “*cambios introducidos en el anteproyecto de modificación*”. Sin embargo, este Consejo quiere advertir del peligro y la inseguridad que acarrea este proceder, más aún, cuando un objetivo particular de la nueva regulación riojana es, justamente, su armonización con la nacional (de hecho, contiene numerosas remisiones a preceptos de la misma), lo cual puede quedar frustrado si no se espera a su aprobación definitiva.

El segundo y último borrador de la Ley que examinamos es así de mediados de junio de 2022, si bien el proyecto de reforma de la Ley estatal no ha sido aprobado definitivamente hasta el pleno del Congreso de Diputados de 25 de agosto de 2022, siendo evidente que la tramitación en el Congreso y el Senado puede acarrear numerosas modificaciones respecto al texto inicial de la norma o, igualmente, puede no llegarse finalmente a aprobar.

Por otro lado, si la aprobación de la reforma de la Ley estatal se hubiera dilatado, el cumplimiento del plazo de emisión de Dictamen por parte de este Consejo, le hubiera colocado en la difícil tesitura de emitirlo teniendo en cuenta —como, en principio, es su obligación— el marco normativo vigente, cuando, en efecto, la aprobación de la reforma resultaba prácticamente segura.

En cualquier caso, con posterioridad a la entrada en este Consejo del expediente relativo a la consulta sobre el *Anteproyecto de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de La Rioja*, la reforma —como decíamos— ha sido aprobada por las Cortes y el presente dictamen se realiza teniendo en cuenta el texto consolidado de la Ley 14/2011, resultante de la aprobación de la Ley 17/2022, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Por último, resulta pertinente recordar, en este marco de concurrencia de normas estatales y autonómicas, que el TC, en relación con las competencias exclusivas del Estado, ha reiterado que “*la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia*” (STC 159/2016, FJ 3). Supuesto distinto es cuando la reproducción se encuadra en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la CA. En estos casos y, singularmente, en el de la reproducción autonómica de la norma básica estatal, de acuerdo con la doctrina establecida por el TC, la inconstitucionalidad por incompetencia quedaría descartada siempre y cuando sirva para hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la CA, en ejercicio de sus competencias propias, y la reproducción sea fiel y no induzca, a su vez, a confusión (cfr. SSTC 341/2005; 102/2016, o 51/2019).

**B)** A la vista de todo lo anterior, cabe concluir de nuevo que el texto del Anteproyecto sometido a dictamen respeta el marco competencial en el que puede desenvolverse el legislador autonómico al amparo del art. 8.1.24 EAR'99, y de los restantes títulos relativos a las materias abordadas, sin perjuicio de las observaciones que realizaremos a preceptos concretos.

Por lo demás, la asunción y respeto del marco competencial estatal, se hace explícito ya en su art. 1. El Anteproyecto, de forma paralela a la Ley estatal de ciencia, persigue así establecer el marco legal para el fomento y la coordinación de la ciencia, la tecnología y la innovación, a fin de contribuir a la generación, difusión, internacionalización y transferencia “*en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el marco de la normativa estatal y europea de aplicación*”. Igualmente, en el art. 15.2, la labor de coordinación atribuida a la Administración Pública de La Rioja es atribuida, “*sin perjuicio de la competencia estatal en materia de coordinación general de la ciencia, la tecnología y la innovación*”; y el art. 36 se remite a la Ley 14/2011 en lo referente a convenios de colaboración.

Y más en particular, el Anteproyecto, en materia de personal investigador, acertadamente se remite a la normativa estatal y a lo dispuesto en la Ley 14/2011 (cfr. arts. 16, 17, 18, 19), dado que concurre y prevalece aquí la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral (149.1.7<sup>a</sup> CE) y bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (149.1.18.<sup>a</sup> CE). Se trata, por lo demás, de una materia en la que la reciente reforma de la Ley estatal ha introducido diversas modificaciones.

## **Cuarto**

### **Rango de la norma proyectada**

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal– es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico o sea una condición básica.

## Quinto

### Observaciones concretas al texto del Anteproyecto

#### A) Sobre la Exposición de Motivos.

Para una mayor claridad sería conveniente explicitar en el preámbulo que la norma proyectada deroga la Ley 3/2009 de la ciencia, la tecnología y la innovación de la CAR, toda vez que se hace mención expresa de que la norma prevé la derogación de todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por ella.

#### B) Sobre la referencia a la *Administración Pública de La Rioja*.

En algunas de sus disposiciones —véanse así los arts. 4.2 y art. 15—, el ámbito subjetivo de aplicación puede dar lugar a confusión, dado que el Anteproyecto habla de “*Administración de la CAR*” cuando, a todas luces, parece querer referirse a la “*Administración General de la CAR*” —art. 2 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la CAR—, que es, por otra parte, la referencia empleada por la vigente Ley de 2009.

Aclarar esta cuestión resulta especialmente relevante, además, dado que el Anteproyecto, a diferencia de la Ley vigente [art. 2.2 f)], no prevé, entre los agentes del sistema riojano, a las corporaciones locales, si bien pueden ser consideradas como agentes de financiación, puesto que, a este respecto, el art. 4.4 del Anteproyecto se refiere de modo genérico y plural a las “*Administraciones Públicas*”.

#### C) Sobre el art. 2 y 2 i).

—Cabe advertir desde un punto de vista meramente formal que en su redacción parece haberse omitido una frase introductoria que explicita su contenido (por ejemplo: “*Son objetivos de esta Ley:*”, o “*Los objetivos generales de esta Ley son los siguientes:*”).

—El art. 2 i) establece como objetivo “*Incluir la perspectiva de género como categoría transversal en la ciencia, la tecnología y la innovación y promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación*”, lo cual —va de suyo— resulta plenamente coherente con la normativa estatal y autonómica en materia de igualdad.

Con todo, cabe hacer notar que una de las novedades más significativas de la reciente reforma de la Ley estatal de ciencia ha sido la relativa a garantizar un progreso igualitario entre hombres y mujeres en la carrera científica. En particular, la vigente Ley 14/2011 ha introducido, a estos efectos, un art. 4 bis (“*Transversalidad de género*”) y art. 4. ter

“Medidas para la igualdad efectiva”, que tienen el carácter de condición básica ex art. 149.1.1ª CE.

Tal y como este Consejo ha reiterado (por todos, D.50/21), haciéndose a su vez eco de la jurisprudencia constitucional, en el caso de las “condiciones básicas”, no estamos en puridad ante un supuesto de bases estatales-desarrollo autonómico en materia de derechos y libertades constitucionales, sino ante “el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad [...] En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias” (STC 61/1997, FJ 7).

Se trata pues, en definitiva, de una habilitación al Estado para intervenir, en la estricta medida que lo requiera la consecución de esa igualdad sustancial, y, por ende, condicionar, desplazar o coartar el ejercicio de competencias autonómicas, en tanto dicho ejercicio debe respetar las condiciones básicas establecidas (SSTC 173/1998, FJ9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7).

No resulta necesario —ni aconsejable—, por tanto, reproducir la norma estatal en el Anteproyecto que estamos examinando, si bien el centro gestor a la vista de su contenido podría —si lo estima— ampliar la regulación de esta materia en la norma que nos ocupa.

#### D) Sobre el art. 4.2.

Se precisa en este precepto cuando la Administración de la CAR y las entidades que conforman su sector público son *agentes de coordinación* (“cuando desarrollen funciones de disposición metódica o conciertos de medios y recursos para realizar acciones comunes en materia de investigación, innovación o transferencia, con el fin de facilitar la información recíproca, la homogeneidad de actuaciones y la acción conjunta de los agentes del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación”), reproduciendo, a estos efectos, lo dispuesto por el art. 3.2 de Ley 14/2011, antes de su reciente reforma.

No obstante, el hecho es que dicha reforma ha modificado el citado precepto, siendo sus términos actuales más amplios: “Son agentes de coordinación las Administraciones Públicas, así como las entidades vinculadas o dependientes de éstas, cuando desarrollen funciones de planificación, programación y coordinación, con el fin de facilitar la información recíproca, la homogeneidad de actuaciones y la acción conjunta de los agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, para obtener la integración de acciones en la globalidad del sistema”.

Convendría, por tanto, a fin de evitar dudas de interpretación, actualizar este precepto.

**E) Sobre el art. 12.1 y 2.**

—El título de este precepto es “*Asociaciones empresariales innovadoras y otras asociaciones que constituyen un sistema de valor*”, si bien, luego no se hace referencia alguna que permita identificar a esas “*otras asociaciones*”. Ello puede generar confusión y, por tanto, debería suprimirse o bien aclararse su sentido.

—Desde un punto de vista formal, debe también advertirse que la palabra *clúster* [“*Son las agrupaciones empresariales innovadoras (AEI), las asociaciones, alianzas, clústeres y redes*”] es una adaptación del término inglés “*cluster*”, pero no está en el diccionario de la RAE, siendo preferible, en consecuencia, el empleo de términos similares (agrupación, conglomerado, agregado...) o, al menos, entrecomillar el término (“*cluster*”).

**F) Sobre el art. 11.**

El art. 11 dispone que “*Son agentes del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación las empresas que desarrollan actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación*”.

Los términos de este precepto, a juicio de este Consejo, resultan en extremo vagos e inseguros y pueden dar lugar a conflictos en su fase aplicativa. Conviene, además, tener presente que la vigente Ley riojana (art. 27) contiene una definición más restringida “*aquellas que dedican recursos humanos y materiales a estas actividades de forma estable*”.

**G) Sobre el art. 16.1.**

En este precepto se regula el “*personal del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación*” y se clasifica dicho personal atendiendo a las funciones que desempeña en:

*a) Personal investigador: el que estando en posesión de la titulación exigida en cada caso, y de acuerdo a su régimen laboral, lleve a cabo una actividad investigadora realizada para incrementar el volumen de conocimientos, su uso, transferencia y divulgación.*

*b) Personal tecnólogo: el especialista capacitado para trabajar en el campo de la tecnología, aplicando el conocimiento científico en el desarrollo y mejora de productos o procesos*

*c) Personal técnico de apoyo a la investigación: aquel que estando en posesión de la titulación exigida, preste servicio en puestos de trabajo con funciones que requieran competencias técnicas.*

*d) Personal de gestión de la investigación: el que preste servicios de apoyo con funciones especializadas en tareas de organización, planificación y control de actividades de I+D+P”.*

Al respecto cabe hacer las siguientes precisiones:

i) Sin perjuicio de su compatibilidad con lo previsto en la Ley estatal, puede inducir a cierta confusión el que ésta, en su nuevo art. 3.5, clasifica el personal del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación exclusivamente en:

“a) *El personal investigador.*

b) *El personal técnico.*

c) *El personal que realiza funciones de gestión, administración y servicios relacionados con la investigación, el desarrollo, la transferencia de conocimiento y la innovación, cuyo régimen jurídico será el que corresponda según la normativa general de la función pública que le resulte de aplicación en cada caso”.*

ii) Adicionalmente, debe tenerse presente que no resulta fácil la distinción entre personal investigador y la nueva categoría prevista de personal *tecnólogo*, pudiéndose entender el segundo comprendido dentro del primero, como parece desprenderse de la norma estatal.

iii) Por otra parte, el Anteproyecto sólo se refiere al personal *tecnólogo* en el art. 2 d) y 16.2, mientras que, en otros, alude sólo al personal investigador o de investigación (cfr. así arts. 17, 18 o 19), si bien no parece que con ello pretenda excluir al personal *tecnólogo*.

iv) Y, por último, debe observarse que el precepto comienza remitiéndose, a fin de delimitar todo este personal, al art. 13 de la Ley estatal 14/2011, pero lo cierto es que dicho precepto únicamente define al “*personal investigador*”.

**H)** Sobre el “*personal científico*” arts. 16 y 17.

El término “*personal científico*” resulta un tanto ambiguo y no viene tampoco precisado del todo en la Ley estatal.

El Anteproyecto tampoco lo define, lo cual puede plantear dudas y conflictos en la fase aplicativa de la norma. Conviene, en consecuencia, precisar el alcance subjetivo de las alusiones al “*personal científico*” de los arts. 16.2 y 17.

**I)** Sobre la disposición transitoria primera en relación con los arts. 22, 25 y 26.

La disposición transitoria primera prevé que, “*A los efectos del desarrollo reglamentario de los artículos 22, 25 y 26 de esta Ley se mantiene la vigencia del Decreto 12/2017, de 31 de marzo, por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de La Rioja, el Consejo Riojano de*

*Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, y el Registro y Catálogos del Registro de Agentes del Sistema Riojano de Innovación, su organización y funcionamiento, en ejecución del mandato legislativo establecido en la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de la Comunidad Autónoma de la Rioja”.*

Dicha disposición es coherente —y, obviamente, evita los costes, de muy diversa índole, inherentes a tener que aprobar una nueva normativa— con el hecho de que el Anteproyecto en relación con lo dispuesto en el art. 22 (*Registro de agentes del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación*), art. 25 (*Comisión Interdepartamental de Ciencia, Tecnología e Innovación*) y art. 26 (*Consejo Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación*), se ha limitado, en esencia, a reproducir lo establecido en la vigente Ley 3/2009.

Ahora bien, este Consejo debe realizar a este respecto dos consideraciones:

En primer lugar, debe tenerse presente que esta técnica normativa conlleva, por fuerza, una merma en la claridad y seguridad jurídica de nuestro ordenamiento, por cuanto el Decreto 12/2017 —vigente según lo dispuesto en el Anteproyecto—, seguirá referenciado y explicado en relación con los preceptos de una ley derogada (al margen del Preámbulo, en especial, arts. 1, 2, 10, 11, 20 o 24).

Y, en segundo lugar, el Anteproyecto, pese a que, como señalábamos antes, mantiene en estos ámbitos la regulación legal actual contiene novedades.

En su mayor parte, a juicio de este Consejo, dichas novedades, en una interpretación armonizadora y sistemática, no impiden, en efecto, considerar el Decreto 12/2017 ajustado y compatible con lo dispuesto en el Anteproyecto. Así: i) el art. 25.1 dispone ahora la adscripción de la Comisión interdepartamental de Ciencia, Tecnología e Innovación a la Consejería competente en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación, lo que no se halla previsto expresamente en el Decreto 12/2017; ii) en el art. 25.2 d) del Anteproyecto desaparece el requisito de que la persona que realice la tarea de secretaria de la Comisión tenga el “*rango, al menos, de subdirector general*”, si bien el art. 13. 1 del Decreto 12/2017 exige tal rango; y iii) a tenor del art. 26.2 c), son vocales del Consejo Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación: “*representantes de los agentes económicos y sociales más representativos en la Rioja*”, mientras que la Ley de 2009 y el Decreto 12/2017, ciñe esos agentes a “*empresas y sindicatos*”.

Sin embargo, existen otras discordancias que resultan más difíciles de superar aun en una interpretación integradora y que este Consejo entiende necesario solventar, bien realizando un nuevo desarrollo reglamentario, bien introduciendo estos extremos en el texto del Anteproyecto:



-El art. 20.5 del Decreto 12/2017, dispone que *“En cuanto a la cancelación y revocación de la inscripción en el Registro de Agentes se estará a lo dispuesto en la Ley 3/2009, de 23 de junio”*. Y continúa diciendo que *“De igual modo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte y mediante resolución motivada, podrá rectificar en cualquier momento cualquiera de las inscripciones realizadas en el Registro de Agentes, previa audiencia del interesado, siempre y cuando se produzcan las causas de revocación y cancelación citadas en la Ley 3/2009 de 23 de junio en el artículo 29 apartados f y g”*.

En este supuesto, no nos encontramos meramente ante un cambio en la referencia a preceptos concretos, sino ante el hecho de que el art. 22 del Anteproyecto ha omitido el régimen de revocación y cancelación que se contiene en la vigente ley 3/2009.

-Otro tanto ocurre con la disposición del art. 24.1 del Decreto 12/2017 previsto. Ahí se establece que *“La vigencia de la inscripción en el Registro de Agentes será de cuatro años y se computará a partir de la fecha de inscripción o de la última modificación de los datos registrados, cuya comunicación será de carácter obligatorio de acuerdo con la Ley 3/2009 de 23 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación artículo 29.1.e”*, a pesar de que la obligación de comunicación de las modificaciones no consta en el Anteproyecto. Y lo mismo acontece en el caso del art. 24.2 (*“El órgano responsable del Registro de Agentes para la llevanza actualizada del mismo, remitirá en el primer trimestre de cada año comunicación de forma electrónica a las personas físicas y jurídicas inscritas, solicitándoles la verificación de los datos inscritos e instándoles a comunicar la modificación de los mismos en su caso y advirtiéndoles de que la falta de contestación dará lugar a la automática revocación de la inscripción de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29.1.f de la ley 3/2009 de 23 de junio”*).

-En relación con el art. 20.1 del Decreto 12/2017, nos remitimos al siguiente apartado.

#### **J) Sobre el art. 22.3.**

Según establece en este precepto la inscripción en el registro de agentes del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación ***“podrá ser exigido como requisito preceptivo para poder acceder a los programas y convocatorias que se deriven de la presente Ley”***. Sin embargo, el Anteproyecto a la vez prevé, en el art. 21.1 a), entre los *“Deberes de las entidades definidas como agentes del Sistema Riojano de Ciencia Tecnología e Innovación”*, el *“Inscribirse en la Sección habilitada correspondiente del Registro de Agentes del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación, con carácter preceptivo para acogerse a los beneficios que se establezcan por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Esta dualidad resulta difícilmente inteligible y, a juicio de este Consejo, debe aclararse o precisarse expresamente —si lo tiene— su sentido o suprimirse.

Ténganse en cuenta, además, que las anteriores disposiciones originan un nuevo problema de compatibilidad con el Decreto 12/2017.

La vigente Ley 3/2009 prevé también, entre los deberes de las entidades, en el art. 6.a), la inscripción con carácter preceptivo, pero, a diferencia del Anteproyecto, vuelve a reiterar dicha preceptividad cuando acomete la regulación del registro en el art. 29.1 d): *“La inscripción en el registro será preceptiva para todas aquellas personas físicas o jurídicas, o agrupaciones de las mismas, que quieran acogerse a los beneficios que se establezcan por la Comunidad Autónoma de La Rioja en virtud de la presente ley”*.

Pues bien, de forma acorde con estas disposiciones legales, el art. 20. 1 del Decreto 12/2017 prevé igualmente que *“Todas aquellas personas físicas o jurídicas o agrupaciones de las mismas que quieran acogerse a los beneficios que se establezcan por la Comunidad Autónoma de La Rioja en virtud de la Ley 3/2009, de 23 de junio, deberán inscribirse en el Registro de Agentes”*.

#### **K) Sobre el art. 30.3.**

Dispone que: *“El Gobierno de La Rioja propondrá, en coordinación con los demás agentes del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación en la fase de elaboración del anteproyecto del plan y en el marco de la Estrategia de Especialización Inteligente, los ejes estratégicos y los programas de actuación a desarrollar durante su periodo de vigencia para generar y explotar el conocimiento científico y tecnológico, incluyendo el apoyo tanto a la investigación científica como al desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia de conocimiento”*.

Pues bien, a pesar de que citado precepto no suscite objeción alguna de validez jurídica, en opinión de este Consejo su tenor suscita varias dudas de interpretación y puede resultar redundante: i) se dispone que el Gobierno, esto es, el Consejo de Gobierno, *“proponga en coordinación con los demás agentes del Sistema Riojano...”*, si bien dicha coordinación puede resultar, en la práctica, difícilmente articulable; ii) resulta muy llamativo que la *“propuesta”* sea del Consejo de Gobierno a la Consejería competente, que es quien elabora, según el art. 29, el plan, pero que luego debe ser aprobado por el Consejo de Gobierno *ex art. 29.3*; y iii) la elaboración del plan ya cuenta con la intervención preceptiva de la Comisión interdepartamental y del Consejo (art. 29.2), de manera que las Consejerías y los agentes puede realizar las propuestas que estimen oportunas en este ámbito.

#### **L) Sobre el art. 38.**

Se sugiere, para una mayor claridad y uniformidad de la norma, numerar los apartados del precepto con cardinales arábigos y su subdivisión —véase la letra g) del artículo— con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente.

Omitir esta técnica dificulta la cita y aplicación del precepto, a la vez que se aparta de las habituales directrices de técnica normativa (cfr. por ejemplo, Directrices de Técnica Normativa, de 22 de julio de 2005, BOE de 29/07/05).

Se advierte también en la letra a. del apartado g) una concordancia gramatical errónea: “*un administración*”.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

### **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

### **Tercera**

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento Jurídico quinto sobre preceptos concretos del mismo. No obstante, se dictamina desfavorablemente la disposición transitoria primera con el alcance y por los motivos señalados en los apartados I y J del citado Fundamento.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO