

En Logroño, a 15 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^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

44/22

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de La Rioja 2021-2024*.

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.
- CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.
- CIDEI=Comisión Interdepartamental de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación.
- CRIDEI=Consejo Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación.
- D.= Dictamen (del CCR).
- DD= Disposición derogatoria.
- DF= Disposición final.
- DT= Disposición transitoria.
- DG= Dirección General.
- DGCP=Dirección General de Control Presupuestario.
- DGRII= Dirección General de Reindustrialización, Innovación e internacionalización
- 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.
- PCTI= Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de La Rioja.
- 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

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Resolución de inicio de la elaboración del borrador inicial del Decreto, de 16-06-2022, de la DG de Reindustrialización, Innovación e Internacionalización, de la Consejería de Desarrollo Autónomo.
- Borrador de Decreto, de la DG de Reindustrialización, Innovación e Internacionalización, de la Consejería de Desarrollo Autónomo.
- Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de La Rioja 2021-2024.
- Certificado trámite de audiencia de 27-06-2022, de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación Ciudadana y Derecho Humanos.
- Memoria justificativa de la necesidad de aprobación del Decreto, de 27-06-2022, DG de Reindustrialización, Innovación e Internacionalización, de la Consejería de Desarrollo Autónomo.
- Declaración de formación del expediente de tramitación del Anteproyecto de Decreto, de 01-07-2022, de la SGT de la Consejería de Desarrollo Autónomo.
- Petición de informe a la DG de Control Presupuestario, de 04-07-2022, de la SGT, de la Consejería de Desarrollo Autónomo.
- Petición de informe a la DG de los Servicios Jurídicos, de 04-07-2022, de la SGT, de la Consejería de Desarrollo Autónomo.
- Informe de la DG de Control Presupuestario, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 06-07-2022.

- Informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de, 15-07-2022.
- Memoria sucinta relativa al Anteproyecto de Decreto, de 26-07-2022, de la SGT, de la Consejería de Desarrollo autonómico.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 27 de julio de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la 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 28 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

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 LCCR'01, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: "*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*"; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) RCCR'02.

Pues bien, en este caso, el reglamento en tramitación se dictaría en desarrollo y ejecución de la Ley autonómica 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación; pues, conforme a su art. 32.1, el Plan Riojano de I+D+I —Plan que el Anteproyecto vendrá a aprobar— es *“el instrumento y marco de programación, gestión, ejecución y evaluación de la política de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de I+D+I”*.

Por otra parte, según el art. 32.2 el Plan: *“integra los programas de investigación científica y desarrollo tecnológico, las acciones que tiene que promover la Comunidad Autónoma en estas materias y la participación en los programas de cooperación nacional e internacional, así como los mecanismos necesarios para el control de la correcta aplicación de los fondos presupuestarios y para la difusión de las conclusiones obtenidas”*.

En cuanto al instrumento normativo a través del cual el Plan se incorpora al ordenamiento jurídico, el art. 35.1 de la Ley 3/2009 dispone que debe ser aprobado por el Consejo de Gobierno de La Rioja mediante Decreto, como así habrá de hacer la norma proyectada, por lo que es claro que ésta se dicta en desarrollo y ejecución de la referida Ley 3/2009, la cual, por lo demás, habilita al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución (DF 1ª).

En definitiva, la aprobación del Plan constituye el objeto del Anteproyecto de Decreto analizado, el cual, en la medida en que ha de desarrollar y ejecutar una Ley autonómica, debe ser preceptivamente sometido al dictamen del Consejo Consultivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. De manera pues que, como venimos señalando en nuestros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad o de estricta técnica o calidad normativa, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.

1. La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la CAR.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, el D.32/13), la competencia de la CAR para dictar el Decreto por el que se aprueban los Planes riojanos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación no admite discusión y encuentra su fundamento último en el reparto de competencias estatales y autonómicas en materia de investigación científica y técnica efectuado en el art. 149.1.15ª de la CE.

Este precepto reserva al Estado la competencia de coordinación, *“que 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).

A partir de ahí, el título competencial que legitima a la CAR para dictar la norma proyectada es el contenido en el art. 8.1.24 EAR'99, según el cual corresponde 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”*.

Esta competencia deberá desarrollarse de conformidad con lo dispuesto en el art. 44.2 CE, según el cual los poderes públicos tienen la obligación de promover *“la ciencia, la investigación científica y técnica en beneficio del interés general”*.

2. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara cobertura legal para aprobar este Decreto pues, como hemos señalado ya al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, en ejercicio de la competencia asumida en virtud del art. 8.1.24 EAR'99, el legislador autonómico ha dictado (además de otras anteriores) la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07 y D.47/13, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

Analizamos a continuación los aspectos de la Ley 3/2009 que conciernen más directamente al decreto en tramitación, y al contenido del Plan que éste ha de aprobar:

A) Concepto.

El art. 32 de la Ley 3/2009 define al Plan Riojano de Investigación, Desarrollo e Innovación como el *“instrumento y marco de programación, gestión, ejecución y evaluación de la política de la Comunidad Autónoma”* en la materia.

B) Estructura.

Para el cumplimiento de los objetivos generales descritos en el art. 34 de la Ley 3/2009, y conforme a sus arts. 32.2 y 33.2, el Plan se estructurará en “*programas y líneas de actuación*”.

Cada uno de ellos incluirá “*las acciones de las distintas Consejerías del Gobierno de La Rioja que tengan competencia sobre la materia objeto del programa*”, correspondiendo a la Consejería competente en materia de I+D+I participar en todos los programas, “*bien sea gestionando directamente aquellas acciones que sean de su competencia o bien ejerciendo la coordinación dentro y entre los distintos programas*” (arts. 33.3 y 38).

C) Contenido.

Por lo que hace al contenido que ha de tener el Plan, éste se describe principalmente en el art. 33.1 Ley 3/2009.

En coherencia con la propia naturaleza del Plan, que es el instrumento general de planificación de la política autonómica en materia de I+D+I, su contenido debe abordar, con carácter integral, los fines que ha de conseguir la actuación administrativa sobre esa materia, los elementos que la condicionan, y las diversas acciones en que esa actuación ha de concretarse.

Y así, con arreglo al art. 33.1 de la Ley 3/2009, el Plan debe: establecer un diagnóstico de la situación de La Rioja en I+D+I; describir las líneas estratégicas en que el Plan se basa y los objetivos que persigue; planificar las actividades a desarrollar, así como los programas en que cada una se estructura; fijar los mecanismos de gestión y coordinación de los programas, las modalidades de participación de cada agente, el seguimiento de su ejecución y la difusión de los resultados obtenidos; valorar los gastos correspondientes a las acciones incluidas en cada programa; y contemplar las distintas fuentes de financiación (presupuestos de la CAR, aportaciones estatales y comunitarias y de organismos públicos o privados).

Por otro lado, y también como parte de su contenido, el Plan debe, además, definir su propio sistema de evaluación (art. 40), para cuya efectividad, ha de preestablecer previamente indicadores de cumplimiento y sistemas de evaluación (art. 33.1 c). Una vez puesto en funcionamiento el Plan, todos los agentes del Sistema Riojano de Innovación informarán de sus actuaciones a la Consejería competente, que elaborará una Memoria anual, en la que se harán constar esas actuaciones y su evaluación; y que será remitida al Gobierno y, por éste, al Parlamento de La Rioja (art. 40).

D) Ejecución.

Por lo que hace a la ejecución del Plan, ésta “*corresponderá a los distintos órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y a todos los agentes implicados en el Sistema Riojano de Innovación, de conformidad con las previsiones del Plan*” (art. 39).

Naturalmente, el Plan deberá ser respetuoso con las competencias que a cada órgano reserva la propia Ley 3/2009, la cual enumera, en su art. 13, los órganos, instituciones y plataformas a través de los cuales la Administración de la CAR ejecutará su política tecnológica. En ella, de forma particular, se regulan la CIDEI (art. 14) y el CRIDEI (art. 15), órganos cuyo actual desarrollo reglamentario se ha acometido por el Decreto 12/2017, de 31 de marzo.

E) Financiación.

En fin, el Plan también “*deberá prever sus distintos medios de financiación*” y, en particular, “*cuantificar los importes globales e individualizados por programas que la comunidad autónoma haya de destinar a investigación científica e innovación tecnológica durante cada uno de los años de su periodo de vigencia*” (art. 44.1).

A esa financiación, pueden coadyuvar la propia CAR, a través de sus presupuestos, la Universidad, los programas del Plan nacional y de la Unión Europea en materia de I+D+I, e incluso fondos privados. Todo ello a través de las fórmulas descritas por el art. 44, párrafos 2, 3 y 4.

F) Vigencia.

Por último, la vigencia del Plan debe ser de entre dos y seis años (art. 37.1), prorrogándose automáticamente hasta el momento de la aprobación del nuevo Plan, que derogará al anterior.

3. En cuanto al **rango de la norma** proyectada, es exactamente el querido por la Ley 3/2009, pues su art. 35.3 dispone que el Plan deberá ser aprobado, mediante Decreto, por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

Adicionalmente, la DF 1ª de la Ley 3/2009 habilita al Gobierno (que, además, es titular de la potestad reglamentaria, *ex art. 24.1.a) EAR'99*) a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución.

Será a la luz de las anteriores consideraciones como ha de analizarse la norma proyectada.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en 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, en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Por ello, es necesario someter a enjuiciamiento si, en la tramitación del Anteproyecto de Decreto, se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.

Además, en este caso, sucede que el Decreto en tramitación ha de aprobar el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI), cuya elaboración y aprobación está sometida al procedimiento específico regulado por el art. 35 de la Ley 3/2009. Las consideraciones que siguen se hacen sin perjuicio de lo que se dirá respecto a la terminología del Decreto en la denominación Plan (Título de la norma y artículo único).

Por este motivo, se analizará, de modo separado, el cumplimiento de los trámites necesarios para la confección del PCTI; y, a continuación, el de los exigidos en el procedimiento de elaboración de la disposición general que habrá de aprobarlo.

1. Trámites relativos al Plan.

Según el art. 35 de la Ley 3/2009:

1. La Consejería competente en materia de I+D+I será la encargada de la elaboración del Anteproyecto del Plan, en función de las directrices y acuerdos de la Comisión Interdepartamental, oído el Consejo Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, pudiendo incorporar expertos, investigadores y tecnólogos de reconocido prestigio, así como representantes de las distintas entidades que conforman el Sistema Riojano de Innovación. En la elaboración del citado Anteproyecto, serán oídos, los distintos agentes del Sistema Riojano de Innovación interesados en los sectores afectados por el Plan.

2. El Anteproyecto del Plan deberá ser aprobado por la Comisión Interdepartamental de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, previa valoración e informe del Consejo Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación.

3. Realizado el trámite anterior, el Plan deberá ser elevado al Consejo de Gobierno de La Rioja para su aprobación mediante Decreto.

A) Elaboración del Anteproyecto de Plan.

La Memoria justificativa de 27 de junio de 2022 expone, que, efectivamente, ha sido la Consejería de Desarrollo Autonómico del Gobierno de la Rioja la que elaboró el Anteproyecto de Plan.

Esa elaboración requería, como trámite preceptivo (art. 35.1 Ley 3/2009), la audiencia a *“los distintos agentes del Sistema Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación”*.

Tal audiencia puede tenerse por cumplida, pues todos los Agentes del Sistema Riojano de Innovación, definidos por el art. 2.2 de la Ley 3/2009 forman parte del CRIDEI, tal como resulta de la composición de este órgano prevista por el art. 15 de la Ley 3/2009 y desarrollada, actualmente, por el vigente Decreto 12/2017, de 31 de marzo. Y, según informa la DGRII, en la citada Memoria, el CRIDEI aprobó el Plan el 26 de abril de 2022.

De otra parte, según también expresa la memoria de la DGRII, en el proceso de elaboración del PCTI, *“se llevó a cabo un proceso de participación entre los agentes sociales y económicos, actores del Sistema Riojano de Innovación, con el fin de que el documento fuera lo más participativo y representativo de todas las necesidades de los interesados y sectores afectados”*, a lo que se suma, según constata la SGT en su informe de 26 de julio de 2022, *“la realización de una audiencia individualizada a terceros que se pudieran ver afectados por la disposición en tramitación”*. Con ello, la Consejería habría dado cumplimiento a lo que, como posibilidad, prevé el art. 35.1 de la Ley 35/2009; a saber: la incorporación a la elaboración del Plan de *“expertos, investigadores y tecnólogos de reconocido prestigio, así como representantes de las distintas entidades que conforman el Sistema Riojano de Innovación”*.

En definitiva, deben entenderse suficientemente satisfechos los requisitos establecidos por el art. 35.1 de la Ley 3/2009, el cual, si bien se observa, regula una suerte de trámite específico de audiencia corporativa, que garantiza el carácter participativo del proceso de elaboración del Plan.

Con todo, este Consejo observa que, en la documentación que se le ha remitido para la emisión de este dictamen, no figuran las actas del CRIDEI correspondientes a sus sesiones. Tampoco consta la documentación que refleje el contenido de las alegaciones o de la participación de las personas y entidades a las que se refieren las Memorias de 27 de junio y 26 de julio de 2022.

Se considera oportuno completar adecuadamente el expediente e incorporar al mismo dicha documentación, para que pueda ser adecuadamente valorada por el Consejo de Gobierno.

B) Aprobación del Anteproyecto de Plan.

Dispone el art. 35.2 que el Anteproyecto de Plan ha de ser aprobado por la CIDEI, previa valoración e informe por el CRIDEI.

A este respecto, la información y documentación obrante el expediente son muy sucintas. Consta sólo en la Memoria de 27 de junio de 2022 (y lo reitera, la de 6 de julio), que el nuevo Plan fue aprobado por el CRIDEI con fecha de 26 de abril de 2022 y por la CIDEI con fecha el 13 de junio de 2022.

De nuevo, resultaría preciso que en el expediente figuren las actas de las dos sesiones de ambos órganos, que no constan en la documentación enviada a este Consejo Consultivo.

C) Aprobación del Plan.

En cumplimiento del art. 35.3 Ley 3/2009, una vez aprobado el Plan por la CIDEI, este ha de ser elevado al Consejo de Gobierno para su aprobación mediante Decreto.

Y, así, en una correcta ordenación cronológica, la Consejería, tras la aprobación del Plan, da inicio a la tramitación del procedimiento de elaboración del Decreto que habrá de incorporar el Plan, mediante la Resolución de inicio de 16 de junio de 2022, como de seguido se verá.

2. Trámites relativos al Anteproyecto de Decreto.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse en cualquier caso mediante resolución del titular de la consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante resolución del director general competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias direcciones generales, de su secretario general técnico”.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 16 de junio de 2022, por la DGRII; que es competente, de conformidad con el art. 8.2.3 a) 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

(corresponden a este DG, específicamente, las funciones “*atribuidas en materia de Investigación, desarrollo e innovación por la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación, sin perjuicio de las que se atribuyan expresamente al titular de la Consejería y al Secretario General Técnico*”).

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.3 de la Ley 4/2005 dispone que “*La resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”.

Pues bien, la Resolución de 16 de junio de 2022, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, 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).

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del art. 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2.El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

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

En el expediente, la Resolución de inicio viene acompañada de un primer borrador del texto del Decreto aprobatorio del Plan, que incluye ya, como Anexo, el Plan mismo; así como de una Memoria inicial, de 27 de junio de 2022, que satisface adecuadamente las exigencias del precepto citado.

En cuanto a los efectos económicos que habrían de seguirse de la aprobación de la norma en tramitación, la referida Memoria entiende que el impacto en el gasto público “*será nulo*”, si bien tendrá impacto en cuanto favorecerá el crecimiento económico. A ello, se añade, en el apartado XI, relativo a la tramitación, que del Decreto “*no se derivan derechos y obligaciones de carácter económico*”, lo que justifica la ausencia del estudio de coste.

Sin embargo, lo cierto es que parece difícil sostener que el Decreto que nos ocupa no vaya a tener una repercusión presupuestaria apreciable.

En este caso, los efectos económicos derivados de la promulgación del Decreto serán, en realidad, los que se deriven de la implantación del Plan; y, al respecto (como hemos dicho ya en otros dictámenes, por todos, el D. 32/13), ha de estarse al art. 43.1 de la Ley 3/2009, según el cual:

“El Plan Riojano de I+D+I deberá prever sus distintos medios de financiación y, en particular, deberá cuantificar los importes globales e individualizados por programas que la Comunidad Autónoma haya de destinar investigación científica e innovación tecnológica durante cada uno de los años de su periodo de vigencia. También deberá contener previsiones acerca de los medios de financiación necesarios para atender a la cofinanciación de proyectos que se ejecuten durante el periodo de vigencia del plan y deriven de convocatorias públicas ajenas al Gobierno de La Rioja”.

De modo pues que, a estos efectos, nos remitimos al examen particular efectuado por el Informe de 6 de julio de 2022 de la DGCP que, en efecto, concluye en que el Plan que se pretende aprobar “*si tendrá impacto presupuestario*”, si bien reconoce la dificultad de la cuantificación en este momento de sus iniciativas concretas, que deberá hacerse conforme se vaya implantando el Plan.

Sin perjuicio de lo anterior, las fichas de los indicadores de seguimiento núms. 2, 4, 6, 7 y 14 muestran la evolución del gasto en I+D+I para el período de vigencia del Plan.

En suma, puede entenderse que se han cumplido todos los trámites del art. 34 de la Ley 4/2005 y lo establecido en el art. 43.1 de la Ley 3/2009.

C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El art. 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, 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 del reglamento.

3. Cuando se observarán 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 Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 1 de julio de 2022, que resulta conforme con el precepto transcrito.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 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 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 concurren 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”.

A todo ello, el art. 35.1 de la Ley 3/2009 añade que, en la elaboración del Anteproyecto del Plan de I+D+I, “*serán oídos los distintos agentes del sistema Riojano de innovación, interesados en los sectores afectados por el Plan*”, a los que se hace referencia en el Fundamento de Derecho Tercero 1.A) de este dictamen y que aparecen definidos en el art. 2.2 y explicitados en los arts. 14 y siguientes de la citada Ley.

En el presente procedimiento, la Consejería actuante dio correcto cumplimiento al art. 36.1 LFAR'05, pues, según consta en el Certificado emitido por la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 27 de junio de 2022, abrió la audiencia *pública o general* establecida con carácter obligatorio por el art. 36.1 LFAR'05, por un plazo de siete días hábiles (del 16 de junio al 24 de junio de 2022), para que cuantos ciudadanos estuvieran interesados en formular alegaciones al texto pudieran hacerlo.

Ahora bien, no consta en el Expediente el Acuerdo o Resolución motivada por la que el plazo quedó reducido a 7 días hábiles *ex art. 36.3*, sin perjuicio de que, dada la naturaleza de la disposición que nos ocupa y la cualificada participación corporativa de todos los agentes del Sistema Riojano de Innovación, la reducción pueda considerarse justificada.

Durante el plazo de audiencia no se recibió ninguna alegación.

En suma, el preceptivo trámite de audiencia pública y corporativa para la elaboración del Plan puede darse por cumplido; si bien debe incorporarse al expediente el Acuerdo o Resolución relativo a la reducción del plazo de audiencia pública.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el art. 38 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.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, 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 será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes.

En el presente caso se han recabado los siguientes informes:

1º. De la DGP que, por medio de su informe de 6 de julio de 2022, examinó el Anteproyecto de Decreto y su impacto en las cifras de déficit público y regla de gasto.

Singularmente, se subraya el incremento de gasto público derivado de los objetivos del panel de indicadores incluidos en sistema de seguimiento y se destacan las iniciativas de financiación y de otra índole que asimismo podrían aumentar dicho gasto.

Como ya hemos señalado, el informe destaca que “*no se concreta en el plan la previsión de gastos por cada una de las medidas que se incluyen en el mismo*”, si bien su conclusión es que resulta muy difícil su cuantificación en este momento y será preciso hacerlo a medida que se vayan implementando.

2º. De los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja que, el 15 de julio de 2017, manifestaron su parecer favorable al Anteproyecto de Decreto.

La intervención del Servicio Jurídico ha tenido lugar, por tanto, en la forma y momento queridos por el art. 38.3 de la Ley 4/2005. Esto es, con carácter último y a la vista de las restantes alegaciones y observaciones que obran en el procedimiento, pero, a juicio de este Consejo, esa intervención no debería quedar reducida, como ocurre en este caso, a una mera conclusión positiva carente de una mínima motivación.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 de la Ley 4/2005:

1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de 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 precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la SGT, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR'05.

3. Conclusión sobre la tramitación.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección tanto los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, como los encaminados a la aprobación del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Cuarto

Observaciones al texto del Anteproyecto.

1. El Anteproyecto analizado se limita, como hemos expuesto, a aprobar el Plan Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2024 (art. Único), que estará en vigor desde el día siguiente a su publicación (DF 2ª); a derogar el anterior Plan (DD. Única); y a habilitar a los Consejeros del Gobierno de La Rioja a dictar las disposiciones necesarias para aplicar y desarrollar el Decreto (DF 1ª).

En consecuencia, el texto del Decreto proyectado debe ser dictaminado favorablemente.

2. El mismo juicio merece a este Consejo el contenido del Plan, que es respetuoso, con las previsiones de la Ley 3/2009, que le presta cobertura.

No obstante, este Consejo debe realizar dos observaciones, que entiende pertinentes de cara a una eventual mejora de la precisión y seguridad jurídica de la norma proyectada.

A) Seguramente a la vista de la terminología utilizada en un Anteproyecto de Ley actualmente en tramitación cuyo objeto es la aprobación de una nueva Ley en esta materia y la derogación la vigente Ley 3/2009, el Decreto que nos ocupa habla de *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación* y abandona la expresión *Plan Riojano de I+D+I*, que es la utilizada por la Ley 3/2009 y los anteriores Decretos que, bajo su marco, los aprobaron.

Pues bien, a pesar de que puedan entenderse —sin entrar en disquisiciones doctrinales— como expresiones equivalentes, en opinión de este Consejo resultaría más preciso y coherente mantener la terminología de la Ley que da cobertura a la aprobación del presente (*Plan Riojano de I+D+I*).

B) El Plan, que no deja de ser una fijación de objetivos y acciones a ejecutar en un concreto período de vigencia, se aprueba para el período 2021-2024, lo cual implicaría otorgar efectos retroactivos al Plan, en contra de las previsiones legales.

En efecto, a tenor, del art. 37.1 de la vigente Ley 3/2009 (“*Los planes riojanos de I+D+I tendrán una duración mínima de dos años y máxima de seis. El plan vigente se*”).

entenderá prorrogado automáticamente hasta la aprobación del siguiente plan”), el Plan Riojano de I+D+I 2017-2020 está automáticamente prorrogado hasta que se apruebe el siguiente.

A juicio de este Consejo, a la vista de lo anterior debe limitarse el período de vigencia dispuesto en el artículo Único del Anteproyecto y armonizarse, en tal sentido, el título del Decreto, la parte expositiva y el Plan que se acompaña como anexo.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen.

Tercera

El contenido del Anteproyecto de Decreto es ajustado a Derecho, con las precisiones contenidas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen, debiéndose, en particular, incorporar la modificación sugerida en su apartado 2B).

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

José Ignacio Pérez Sáenz