

En Logroño, a 20 de diciembre de 1999, reunido en su sede provisional el Consejo Consultivo de La Rioja, con la asistencia de su Presidente D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Don Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, don Joaquín Ibarra Alcoya, y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente Don Ignacio Granado Hijelmo, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

42/99

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 9/1998, de 23 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y se fija su texto definitivo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (A.D.E.R.), según consta en la Memoria de 27 de septiembre de 1999 de su Director Gerente (fol. 41 del expediente), ha promovido durante 1999 una modificación del Reglamento de su Ley reguladora con el propósito declarado de introducir en el mismo ciertas novedades aconsejadas por la experiencia y de acomodarlo a una cuádruple reforma normativa ocurrida ese mismo año: La del Estatuto de Autonomía de La Rioja (Ley Orgánica 2/1999, de 24 de marzo), la de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (Ley 4/1999, de 13 de enero), la de la Ley riojana de Presupuestos para ese ejercicio (Ley 11/1998, de 17 de diciembre) y su “Ley de acompañamiento” (Ley 12/1998, de 17 de diciembre) y, finalmente, la reorganización administrativa de la Administración autonómica riojana a consecuencia de la formación de nuevo Gobierno tras las elecciones autonómicas de 1999.

La expresada memoria se acompaña de fotocopias conteniendo el texto de la Ley

creacional de la A.D.E.R. (Ley 7/1997, de 3 de octubre) y de su Reglamento (Decreto 9/1998, de 23 de enero, modificado por Decreto 16/1998, de 27 de febrero).

Segundo

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno riojano se solicitó, el 17 de septiembre de 1999, informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos y, reiterada dicha solicitud con fecha 14 de octubre de 1999, fue emitido con fecha 19 de octubre de 1999, pero en el sentido de que se remitiera previamente el informe del servicio de Información, Calidad y Evaluación (S.I.C.E.) de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas.

La expresada Secretaría General Técnica contestó, el 26 de octubre de 1999, que no se consideraba preceptivo el informe del S.I.C.E. por una serie de razones que expone y, ante ello, finalmente la citada Dirección General emitió un breve informe favorable el 29 de octubre de 1999 con dos pequeñas precisiones que sería asumidas posteriormente..

Tercero

La propuesta de la A.D.E.R. es asumida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja mediante informe-memoria de 16 de noviembre de 1999 elaborado por su Sección de Normativa y Asistencia Jurídica (fols. 1 a 7 del expediente) que incluye el texto del Proyecto de Decreto que se propone (fols. 8 a 35 del expediente)..

Antecedentes de la consulta

Primero

Por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante escrito de fecha 19 de noviembre de 1999, registrado de entrada el 24 siguiente, se remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a instancia de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica, el expediente elaborado por la misma relativo al Proyecto de Decreto de referencia para la emisión del precedente dictamen.

Segundo

Mediante escrito de fecha 24 de noviembre de 1999, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, cumplimentando las previsiones de su Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 junio, procedió a acusar recibo de la petición de dictamen y a declarar, con carácter inicial, la competencia del Consejo para emitir el dictamen solicitado.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la reunión allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo, carácter preceptivo y ámbito de su dictamen sobre los Proyectos de Reglamentos autonómicos

El Consejo Consultivo de La Rioja resulta competente para dictaminar en este caso y nuestro presente dictamen tiene carácter preceptivo, todo ello, no sólo en los términos establecidos en el art. 8.4. C) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, sino también a tenor de lo establecido en los artículos 22.3 y 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Así lo ha recordado la reciente Sentencia de 22 de febrero de 1999 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que, reiterando la doctrina establecida en su Sentencia de 29 de mayo de 1997, ha anulado un Decreto del Gobierno e La Rioja sobre habitabilidad de viviendas y precisa de una forma indudable que la jurisprudencia más reciente recuerda el carácter preceptivo de dicho dictamen, no sólo en el caso de reglamentos autonómicos que desarrollen leyes estatales, sino también cuando, simplemente, desarrollen leyes autonómicas.

Este criterio jurisprudencial, tímidamente iniciado por las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1987; 7 de marzo, 25 de julio y 27 de noviembre de 1990; y 21 de enero y 5 de mayo de 1991 (que sólo exigían el dictamen del Consejo de Estado en los reglamentos autonómicos que desarrollasen de leyes estatales) y restringido por la de 20 de julio de 1992 (que sólo lo exigía si se trataba de competencias transferidas o delegadas), ha sido corregido en sentido ampliativo por la Sentencia de 17 de noviembre de 1995, dictada en recurso extraordinario de revisión, y, definitivamente fijado, por la crucial Sentencia de

3-6-1996, en el sentido de que :“*superando la dicotomía entre Reglamentos dictados en ejecución de leyes estatales o de leyes autonómicas, y, dentro de éstas, entre materias de competencia exclusiva y materias transferidas, viene a fijar la procedencia de requerir el dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración por las Comunidades Autónomas de reglamentos ejecutivos, si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de auto-organización, de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada*”. Esta doctrina ha sido ratificada posteriormente por sendas Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 18 y 26 de diciembre de 1997 y 25 de febrero y 3 de junio de 1998.

Queda corroborada así la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en nuestros Dictámenes 5/97, F. J. 4º-C); 6/97, F.J. 2º; 7/97, F.J. 1º; 13/97, F.J. 1º; 17/97, F.J. 1º; 21/97, F.J. 1º; 22/97, F.J. 1º; 23/97, F.J. 1º; 25/97, F.J. 1º; 29/97, F.J. 1º, 3/98, F.J. 1º, 17/98, F.J. 2º, 18/98, F.J. 1º, 7/99, F.J. 1º, 19/99, F.-J. 1º, 22/99, F.J. 1º, 30/99, F.J. 1º y 33/99, F.J. 1º, por lo que procede, simplemente, ratificarla.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen en esta materia, ya señalábamos en nuestro Dictamen 9/96, F.J. 1-b) que, además del *juicio de estatutoriedad*, es decir, de adecuación del texto propuesto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque entero de la constitucionalidad que conforma el contexto en que el Estatuto se inserta, procede un *juicio de legalidad*, esto es, de adecuación de lo proyectado a la ley que le sirve de cobertura o a la que pretende desarrollar reglamentariamente.

También, por expresa autorización del art. 3.2 de nuestro Reglamento, es posible incluir *juicios de oportunidad o conveniencia*, así como de *técnica y calidad legislativa*, con la conocida auto-restricción que en estas materias venimos imponiéndonos para limitarlas a los aspectos de seguridad jurídica y buen funcionamiento de la Administración Pública, prescindiendo de cuestiones de opinión, políticas, gramaticales o de mero estilo de redacción..

Segundo

Sobre el cumplimiento en este caso de los trámites del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general establecido en la Ley 3/1995 y normativa complementaria.

El Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, sobre procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria como garantía de acierto en su elaboración, instrumento de reflexión sobre una decisión trascendente como es la de introducir una nueva normativa en el ordenamiento jurídico y medio de evitar ulteriores impugnaciones por omisión de trámites esenciales del

procedimiento. Procede por ello que comencemos examinando este aspecto.

En el presente caso, la Administración Pública ha remitido a este Consejo Consultivo un expediente integrado por nueve documentos pero que, en rigor, si prescindimos de los de mera tramitación y de los justificativos de la omisión del informe del S.I.C.E., se reducen a tres: las Memorias del Director Gerente de la A.D.E.R. y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Economía y un escueto informe favorable de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Como veremos a continuación, si bien los trámites realizados son necesarios y están bien cumplimentados, no son jurídicamente suficientes y deberían completarse debidamente, antes de la publicación de la norma, pues no parece necesario insistir en la conveniencia de que los expedientes que se tramiten para la elaboración de disposiciones generales cuiden al máximo de los mismos, en la seguridad de que su observancia no resulta un óbice formalista a la eficacia administrativa, sino, antes al contrario, como hemos señalado, una garantía de acierto en las decisiones normativas y una seguridad de las mismas frente a eventuales impugnaciones.

A) Memoria.-

Hemos de comenzar congratulándonos de que, a diferencia de cuanto señalábamos en nuestro anterior Dictamen 3/98 sobre el proyecto de reglamento que ahora se trata de modificar, los documentos que ahora integran el expediente de elaboración de la disposición general que nos ocupa y concretamente los dos informes-propuesta, sobre todo el de la Sección de Normativa y Asistencia Jurídica de la Consejería de Hacienda y Economía, son suficientes para integrar en este caso la Memoria que la Ley 3/95 quiere que acompañe a todo proyecto normativo puesto que contienen lo que señalábamos en aquel dictamen que es propio de las memorias, es decir, las razones que justifican la publicación de la nueva disposición, las fuentes empleadas para la redacción, los criterios que la inspiran; recogen las actuaciones llevadas a cabo, valorando el resultado de las mismas y, en suma, exponen con una suficiente amplitud la motivación y la racionalidad de las distintas opciones adoptadas en el texto.

B) Estudio económico.-

En el escrito de 26 de octubre de 1999 (fol. 39 del expediente), la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Economía expresa que, en el Proyecto que nos ocupa, “*se trata de modificaciones exclusivamente jurídicas*”, frase que podría interpretarse en el

sentido de que tales modificaciones carecen de trascendencia económica, si no fuera porque el contexto en que dicha frase se enmarca es la pretendida justificación de la ausencia de informe del S.I.C.E., que nos inclina a pensar que lo que se trata de expresar no es la intrascendencia económica de la norma, sino que carece del carácter procedimental que justificaría la intervención consultiva del mencionado Servicio. De ahí que debamos reseñar que la documentación que se nos ha remitido adolece, una vez más, de falta de un estudio del coste económico de las modificaciones propuestas o, al menos, de un documento en que se trate de este aspecto para justificar si dicho coste va a existir y resultar significativo o si, por el contrario, va a producir ahorro en el gasto público.

C) Tabla de derogaciones y vigencias.-

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/95, si bien tampoco figura expresamente en el expediente que se nos ha enviado, puede darse por recogida en el mismo merced a la mención que a la misma se efectúa en la memoria de la Sección de Normativa y Asistencia Jurídica antes referida (fol. 3 del expediente).

D) Informe del S.I.C.E..-

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (S.I.C.E.) sobre *“toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo”*, informe que el referido precepto señala que se *“exigirá”* con carácter *“previo a su publicación y entrada en vigor”* y ello *“al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos”*.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, en su escrito de 19 de octubre de 1999 (fol. 38 de expediente), reclamó de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y economía la remisión del informe del S.I.C.E., aunque sin pronunciarse sobre su preceptividad y sin insistir en ella cuando dicha Secretaría General, mediante escrito de 26 de octubre de 1999, contestó que no consideraba preceptivo el informe del S.I.C.E. toda vez que *“las modificaciones que se pretenden introducir... no afectan sustancialmente al procedimiento que el Reglamento aprobado por Decreto 9/1998 establece y que fue en su día informado por el S.I.C.E.”* pues *“se trata de modificaciones exclusivamente jurídicas, relativas a la adecuación de determinados artículos a la Ley 4/1999... así como a la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja y que, por tanto, no conlleva la alteración procedimental”* a que se refiere el art. 28 del Decreto 58/1997 antes citado.

El Consejo Consultivo no comparte esas apreciaciones de la Secretaría General Técnica

que parecen tácitamente aceptadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos ya que el Proyecto que nos ocupa dedica todo su Título IV al “*Régimen jurídico de las subvenciones*” (arts. 36 a 58) donde , entre otros aspectos, se regula el “*Procedimiento*” para la concesión de las mismas (Capítulo II, arts. 44 a 48) y, si bien es cierto que estos preceptos mantienen en su mayoría la redacción dada a los mismos en el Decreto 9/1998 por el que se aprobó el todavía vigente Reglamento de la A.D.E.R., no puede olvidarse que ahora se pretende modificarlos en parte y que tal modificación incide en varios aspectos procedimentales tales como bases reguladoras de las subvenciones (art. 38 2. b)- b’), régimen de su convocatoria (art. 40.1), competencia interna para su concesión (art. 43), subsanación de defectos (art. 44.3) o régimen de anticipos de pago (art. 52).

Entendemos, pues, que resulta preceptivo recabar el referido informe del S.I.C.E. en la forma prevista al efecto en su antes citado Decreto regulador, si no sobre todo el reglamento que nos ocupa, sí, al menos, sobre las modificaciones que el mismo introduce en materia procedimental para la concesión de subvenciones por la Agencia.

E) Dictamen del Consejo Económico y Social.-

El proyecto de disposición que nos ocupa se refiere a la reglamentación de una entidad integrada en la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja lo que puede hacer pensar que se trata de una norma dictada en ejercicio puro de la potestad de autoorganización administrativa reconocida por los arts. 26.1 y 54.4 del Estatuto de Autonomía en su actual redacción, con la consecuencia de que, al constituir un reglamento organizativo y de desarrollo de una Ley autonómica, no requeriría otro dictamen preceptivo que el de este Consejo Consultivo.

Pero tampoco puede olvidarse que, desde otro punto de vista, el proyecto puede considerarse que versa sobre “*materia socio-económica*”, por lo que, estando ya en funcionamiento el Consejo Económico y Social de La Rioja, habría de ser sometido a dictamen preceptivo del mismo, antes de ser remitido a este Consejo Consultivo, todo ello a tenor del art. 3.1.1.a) y de la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja, como ya adelantábamos en nuestro Dictamen 3/98 relativo al reglamento orgánico y funcional de la A.D.E.R..

Desde luego, el enjuiciamiento sobre si un proyecto de disposición general versa o no sobre materia económico-social a efectos de remitirlo al C.E.S. corresponde al Gobierno de La Rioja y a sus miembros en cuanto que órganos legitimados para recabar dictamen del C.E.S. según su normativa reguladora (cfr. art. 45 A9.1 de su Reglamento publicado en el BOR de 2 de marzo de 1999), pero debe tenerse en cuenta que “*materia económico-social*” es un concepto jurídico indeterminado que no habilita para una interpretación arbitraria del mismo, que estaría vetada por el art. 9.3 de la Constitución, sino que, por el contrario, remite

a un fondo de apreciación jurídico que, si bien no es absolutamente reglado sino más bien discrecional, resulta siempre susceptible de un contraste jurídico, no sólo “a posteriori” por los órganos judiciales, en su caso, sino también “a priori” por los órganos consultivos, como ocurre en este caso con el Consejo Consultivo.

De ahí que, a nuestro juicio, estamos efectivamente ante un *proyecto de carácter económico-social* puesto que se trata de un reglamento general de la Ley reguladora de una Agencia cuya denominación “*de Desarrollo Económico*” revela clamente su finalidad que está determinada con igual nitidez por el art. 3 de su Ley reguladora 7/1997, de 3 de octubre, que no sólo insiste en aspecto económicos sino también en sus finalidades sociales, como el empleo, a que alude especialmente el art. 4 de su citada Ley reguladora. Insiste en esta línea los hechos de que la A.D.E.R. cuenta con un Consejo Asesor de composición social (arts. 18 y 19 de su Reglamento, aprobado por Decreto 9/1998, de 23 de enero), puede conceder becas y ayudas para formación y perfeccionamiento profesional (íbidem, art. 41.6.c) y que en el proyecto que ahora nos ocupa se prevé ya expresamente la concesión de subvenciones “*a entidades sin fines de lucro para la realización de acciones formativas de asistencia a la creación y mantenimiento de empleo y de orientación, difusión e información en el ámbito socio-laboral*”.

F) Audiencia del Consejo Asesor de La A.D.E.R.-

Finalmente, se observa que no consta en el expediente que se haya sometido el texto a información o audiencia de los interesados, lo que, si bien resulta, en este caso, un trámite meramente facultativo, parece prudente acometerlo, tal y como señalábamos también en nuestro reiterado Dictamen 3/98, habida cuenta de que el art. 8 de la Ley 7/97, creacional de la Agencia, establece que, en el Consejo Asesor de la misma, estarán representados y participarán los “*agentes económicos y sociales*”, expresión ésta muy genérica pero que puede plantear algún problema de representatividad, sobre todo si se está pensando en los sindicatos, tal y como expusimos con amplitud en nuestro Dictamen 2/97, sobre el Consejo Económico y Social de La Rioja.

Tercero

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

El Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración versa sobre la aprobación del Reglamento general ejecutivo de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de la Diputación General

de La Rioja, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por más que se limite a introducir algunas modificaciones en el articulado del anterior reglamento cuyo contenido se mantiene incólume en lo demás.

El carácter reglamentario de la norma la enlaza directamente con la Ley que ejecuta y de la que trae causa, de suerte que las competencias autonómicas para dictar aquella son las mismas que legitiman para dictar su reglamento de desarrollo, sobre todo cuando ya lo hicimos al analizar el anterior reglamento de la Agencia. Podemos, por ello, reproducir cuanto decíamos a este respecto en nuestro Dictamen 3/98 relativo a dicho reglamento, si bien lo reietramos con objeto de adaptar lo allí expresado a la nueva numeración de los preceptos del Estatuto de Autonomía operada tras su reforma de 1999.

En efecto, señalábamos entonces que nos encontramos ante un *“proyecto de reglamento de desarrollo de una ley autonómica riojana. Esta simple constatación, unida, por una parte, al hecho de que no consta que la referida Ley haya sido objeto de impugnación o reproche alguno de inconstitucionalidad, y por otra, a la presunción de constitucionalidad que goza toda emanación legislativa de un parlamento democrático, como es la Diputación General de La Rioja, podrían evitar toda referencia competencial al estudiar un reglamento de desarrollo, cuando no ha sido contradicha, por esa cuestión, la ley correspondiente, ya que, como señalábamos en nuestro Dictamen 22/97, F.J. 3º, en tal caso, las posibles extralimitaciones competenciales del reglamento deberían atribuirse a la ley que desarrolla”*.

Empero, este Consejo Consultivo, decíamos igualmente en el referido Dictamen 3/98, *“se entiende siempre concernido por el bloque constitucional y estatutario de distribución de competencias pues, no en vano, nuestra legislación reguladora nos encomienda dictaminar sobre el ajuste a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de todos los Proyectos de Ley (art. 98.1 de la Ley 3/95, en la redacción dada al mismo por la Ley 10/95), por lo que dicha competencia debe proyectarse, con mayor razón, sobre los proyectos reglamentarios, especialmente sobre los que, como es el caso, pretenden desarrollar una ley autonómica en la que, como sucedió en la que luego sería la Ley 7/97, creacional de la Agencia, no medió la necesaria iniciativa del Consejo de Gobierno o de la Mesa de la Cámara para que este Consejo Consultivo pudiera dictaminar sobre su Proyecto”*.

Si a esto añadimos que, como señalábamos en nuestro Dictamen 22/97, F.J. 3º, el examen de la competencia es presupuesto de validez de toda norma autonómica, resulta prioritario indagar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para acometer esta regulación.

A estos efectos, la Exposición de Motivos de la Ley 7/97 cita algunos preceptos estatutarios que fundamentan la competencia autonómica riojana para acometer la regulación de la Agencia de Desarrollo Económico, mas, como quiera que no lo hace de forma literal y

exacta, sino con escolios y añadiduras que no figuran en el texto estatutario, conviene aclarar cuáles son los títulos competenciales que justifican el proyecto que nos ocupa.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye, en su art. 8.1.4., a la Comunidad Autónoma de La Rioja, competencias exclusivas en orden al *“fomento del desarrollo económico de La Rioja, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”*. Como es general a las competencias exclusivas, en su ejercicio, señala el art. 8.2 del Estatuto, corresponde a nuestra Comunidad Autónoma *“la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución”*.

Se trata de una competencia sumamente genérica que, por supuesto, legitima la creación de una Agencia de Desarrollo Económico, pero como una decisión u opción organizativa al servicio de una determinada política económica, no como una necesidad estatutaria, ya que esta competencia del Estatuto de Autonomía puede ejercitarse también mediante otros modos o formas de gestión, siendo la Agencia tan sólo, como bien señala la Exposición de Motivos de su Ley creacional, la organización que el Parlamento riojano considera más adecuada para el ejercicio efectivo y eficaz de esta competencia, pero sin excluir otras.

De ahí que este precepto estatutario no pueda considerarse como un título competencial específico para la creación y regulación de la Agencia, aunque sí tenga virtualidad para ello, en unión o como complemento de otros que seguidamente estudiaremos.

Cítase también en la referida Exposición de Motivos el art. 7 del mismo Estatuto de Autonomía, si bien parece referirse tan sólo a su párrafo 3, a cuyo tenor: *“Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma impulsarán aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida y trabajo, y a incrementar la ocupación y el crecimiento económico”*.

Se trata de un precepto incluido en el Título Preliminar del Estatuto y, concretamente, en su art. 7, donde se señalan las grandes líneas de actuación de la Comunidad Autónoma, tales como el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos (párrafo 1) y la promoción real y efectiva de los mismos (párrafo 2), por lo que, más que de un título competencial específico, se trata de un fundamento competencial que explica y justifica los demás títulos competenciales a que se refiere el Título Primero del Estatuto.

De ahí que, sin negar en absoluto un importante valor competencial al art. 7.3, no parezca el precepto más adecuado para justificar, propiamente, la creación y regulación de la Agencia que nos ocupa, aunque, como también ocurría con el art. 8.1.2 del Estatuto, pueda coadyuvar a ello en unión con otros preceptos del bloque de la constitucionalidad

La Exposición de Motivos de la Ley 7/97 continúa aludiendo al art. 9 del propio Estatuto -se refería, en rigor, al art. 9.2 en la redacción de 1994- que atribuía a La Rioja competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de las competencias asumidas en el presente Estatuto”, pero, en la actual redacción estatutaria de 1999, dicho precepto se ha convertido en el art. 8.4 cuyo primer inciso atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia exclusiva en materia de “ordenación y planificación de la actividad económica”.

Es obvio que este precepto legitima genéricamente las acciones dirigidas a la planificación y ordenación económica de La Rioja, pero de ahí no puede deducirse que la creación y regulación ulterior de la Agencia que nos interesa resulte específica y directamente amparada por este precepto estatutario.

De ahí que la Exposición de Motivos continúe su indagación en el texto estatutario para recoger, por último, el art. 41 de la redacción de 1994 que, integrado en el Título IV (*de la financiación*), Capítulo III (*de la deuda pública, crédito y política financiera*), facultaba a la Comunidad Autónoma de La Rioja para “constituir o participar en instituciones que fomenten la ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias”. En la vigente redacción de 1999 dicho precepto se ha convertido en el art.54.4, incluido en el Título IV (*de la financiación de la Comunidad*), Capítulo I (*Economía y Hacienda*).

Nada más establece el referido precepto estatutario, aunque la Exposición de Motivos de la Ley 7/97 añade, por propia iniciativa, la siguiente expresión: “propiciando cuantas acciones considere necesarias para mejorar las estructuras empresariales y comerciales, estimular la innovación tecnológica, catalizar nuevas inversiones en la Comunidad Autónoma y promover la creación de empleo”.

Como quiera que la expresión transcrita procede, única y exclusivamente, de la Exposición de Motivos de la Ley 7/97 que la incluye *motu proprio*, sin base alguna en el Estatuto de Autonomía, es claro que carece de valor en orden a la atribución de competencias ya que, como es bien sabido, sólo el bloque de la constitucionalidad - al que no pertenece la Ley 7/97 ni su Exposición de Motivos-, tiene virtualidad suficiente para conferir competencias a las Comunidades Autónomas.

Estando así las cosas, es obvio que, de todos los preceptos estatutarios citados en la Exposición de Motivos de la Ley 7/97 para justificar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la creación de la Agencia de Desarrollo Económico, el único con virtualidad de título habilitante para ello es el actual art. 54.4 (41.4 en la redacción de 1994) en su estricta literalidad que acabamos de reproducir, al que habría que añadir un precepto, no citado en la Exposición de Motivos de la Ley, y que, sin embargo, es del que trae causa el

expresado art. 54.4, nos referimos al art. 26.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (redacción vigente de 1999) en el que se reconoce a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia para *“la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”*, principios y normas entre los que se encuentran aquéllos que permiten la creación y estructuración de entidades de Derecho Público que, para la gestión más eficaz de ciertos servicios públicos, puedan ajustar su actuación a las normas propias del Derecho Privado (así arts. 4 y 6 de la Ley General Presupuestaria, Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, - teniendo en cuenta que el citado art. 4 así como el 6.1.b) han sido derogados por la Disposición Derogatoria Única.1.f) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE); arts. 1 y 2 y Disposición Final Segunda de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; y art. 2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

En suma, son los arts. 26.1 y 54.4 del Estatuto de Autonomía los (redacción de 1999) únicos que contienen los títulos competenciales específicamente habilitantes, tanto para dictar la Ley 7/97, creacional de la Agencia de Desarrollo Económico, como para acometer ahora su desarrollo reglamentario, por más que los arts. 8.1.4 y 7.3 del mismo Estatuto (siempre en la redacción de 1999) presten el marco genérico para ello.

Cuarto

Sobre el rango reglamentario de la norma proyectada.

Una vez aclarada la competencia autonómica riojana para acometer la normación proyectada, es preciso indagar si, para ello, es suficiente el rango meramente reglamentario con el que la misma se nos presenta.

A este respecto es claro que, siendo exclusiva la competencia autonómica de La Rioja respecto a la organización de su propia Administración Pública para el ejercicio de sus propias competencias en materia de fomento del desarrollo económico, resulta aplicable a la misma lo previsto en el art. 8.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, a cuyo tenor corresponde a nuestra Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias exclusivas, *“la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución”*.

Por otra parte, el art. 24.1.A) del propio Estatuto de Autonomía establece que el Consejo de Gobierno *“ejerce la potestad reglamentaria”*, por lo que no cabe duda de que es legítimo su empleo para dictar un Decreto en materia en la que se ostenta una competencia

exclusiva, como ocurre en el presente caso.

Ahora bien, el empleo de la potestad reglamentaria presupone la existencia de una normativa con rango de Ley que sea, precisamente, la que el reglamento va a desarrollar, y que, en este caso, no es otra que la Ley 7/1997, de 3 de octubre, creacional de la Agencia de Desarrollo Económico, de la que el Proyecto que ahora nos ocupa se presenta como Reglamento para su desarrollo.

Obviamente, tratándose la Agencia que nos ocupa de una entidad sujeta en gran parte al Derecho Privado, es claro que la potestad reglamentaria puesta en funcionamiento para el desarrollo de su Ley reguladora sólo puede referirse a los aspectos de la Agencia sujetos al Derecho Público, como son los de organización que la propia Ley remite al reglamento, y el régimen general, sobre todo en materia de procedimientos administrativos, relativo al ejercicio de potestades de Derecho Público, tal y como, efectivamente, ocurre en el texto que se nos ha remitido.

Por lo demás, el rango reglamentario resulta insuficiente para ciertos artículos que, como luego veremos, carecen de cobertura legal o inciden en materias de reserva de ley.

Quinto

Observaciones sobre el contenido del proyecto

Una vez analizados los aspectos relativos a la competencia, rango y cobertura legal genérica del proyecto, procede que nos adentremos en su contenido, si bien advirtiendo que nos centraremos exclusivamente en las novedades que el mismo presenta respecto al anterior reglamento en cuanto que su correspondiente proyecto que fue objeto de nuestro Dictamen 3/98 al que nos remitimos.

La reforma que ahora se nos remite se trata de un Proyecto de Decreto integrado por un artículo único por el que se aprueba el Reglamento anejo, una Disposición derogatoria por la que deroga el Reglamento anterior y dos Disposiciones Finales, la primera salvando la vigencia del Decreto 12/1992, de 2 de abril, sobre procedimiento de concesión y gestión de subvenciones autonómicas, aunque para expresar que sólo se aplicará a la A.D.E.R. en cuanto no se oponga a lo establecido en este reglamento y la segunda para determinar una inmediata entrada en vigor del mismo. En cuanto al Reglamento anejo, consta de un breve Preámbulo, 62 artículos estructurados en V Títulos, algunos de los cuales se subdividen en Capítulos, una Disposición Adicional, así como dos transitorias y otras dos finales.

- Artículo 2.-

Incluye la novedad de sujetar la A.D.E.R. a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, aspecto éste que no aparece previsto en la redacción originaria de la Ley 7/97, pero que fue introducida por el art. 4 de la Ley 12/1988, de 17 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (“de acompañamiento” a la de presupuestos de la C.A.R. para 1999), cumplimentando una exigencia derivada del carácter básico de la legislación estatal sobre contratos de las Administraciones Públicas y dando así cobertura suficiente a este precepto.

- Artículo 3.5.-

Aunque su dicción copia lo dispuesto en el art. 118.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, debe tenerse en cuenta que la materia de competencia para resolver recursos es una de esas “*especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas*” a que se refiere el art. 149.1.18 de la Constitución y, como tal, ha sido regulada, de forma diferente a la del Estado, en el art. 80 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que reserva la resolución de los recursos extraordinarios de revisión al Consejero competente por razón de la materia, por lo que una regulación contraria sólo puede establecerse en una norma con rango de Ley y no en un mero reglamento como el que examinamos, cuando, como sucede en este caso, la Ley de la que trae causa, esto es, la Ley 7/97, no ha establecido nada al respecto.

El resto de modificaciones, contenidas en los números 2, 3 y 4 de este precepto, son simples adaptaciones a las operadas en la Ley de Procedimiento Administrativo Común por la Ley 4/1999.

- Artículo 4.-

Este precepto planteaba una compleja problemática jurídica que fue objeto de tratamiento individualizado en el Fundamento Jurídico Sexto de nuestro Dictamen 3/98 y la actual redacción responde a los criterios que allí señalábamos, por lo que no hemos de efectuar ahora ningún comentario especial, salvo la indicación de que la remisión al art. 52 del Estatuto de Autonomía debe ser interpretada en la forma señalada por la recientísima Sentencia 176/1999, del Tribunal Constitucional que, en principio, limita los beneficios fiscales de los Organismos Autónomos creados por las Comunidades Autónomas a los tributos de las propias Comunidades, ratificando así el criterio que adelantábamos en nuestro anteriormente citado Dictamen 3/98.

Por otro lado, no debe olvidarse a estos efectos que la Disposición Adicional Primera

de la Ley 7/97, reguladora de la A.D.E.R., reserva a la ley toda modificación en el régimen fiscal de la Agencia.

- Artículo 9.1-

Este precepto establece que el Consejo de Dirección de la Agencia “*estará integrado por un máximo de 10 miembros*”, expresión esta que no satisface el mandato legal contenido en el art. 9.1 de la Ley 7/97, a cuyo tenor, el Consejo de Dirección estará integrado por el Presidente, el Vicepresidente, el Director Gerente, “*un número de personas que reglamentariamente se determinen*”. Es, pues, el reglamento que nos ocupa el medio y lugar de determinar el número exacto, no simplemente el máximo, de componentes del órgano, determinación, además, que es siempre imprescindible ya que, de no efectuarla, se imposibilitaría la aplicación de la normativa de procedimiento común o específica que se pueda adoptar sobre funcionamiento de los órganos colegiados en materias tales como el *quorum* de constitución y votación. En el Dictamen 3/98 hicimos la misma advertencia y fue atendida en la redacción del todavía vigente art. 9.1 del actual reglamento de La A.D.E.R. que expresa taxativamente que el Consejo de Dirección “*estará integrado por 8 miembros*”.

Artículo 10.1.i)-

La remisión a los arts. 27, 29 y 43 debe limitarse concretamente al los arts. 27.2.a), 29.2. a) y 43.2.a) ya que los restantes apartados del dichos preceptos se refieren a competencias de otros órganos distintos del Consejo de Dirección.

Artículo 10.2, respecto al art. 10.1.i)-

El art. 10.2 permite al Consejo de Dirección delegar en el Presidente o en el Director Gerente la autorización de gastos en los casos señalados en los arts. 27, 29 y 43 que, como hemos señalado, hay que entender limitados a sus respectivos números 2. a), ahora bien, todo el Reglamento que nos ocupa está estructurado sobre la base de una clara distinción de competencias entre los órganos internos de la Agencia en materia de gasto por razón de la cuantía de los mismos (cfr. los arts. 27, 29 y 43 del Proyecto), por lo que no resulta ajustado a Derecho y lesionaría lo establecido en el art. 18 de la ley reguladora de la A.D.E.R. obviar esa división competencial por la vía de la delegación ya que conduciría al absurdo de que, cuando se excedan ciertas cuantías, se precisaría autorización del Consejo de Dirección a tenor de los arts. citados y, sin embargo, por la delegación prevista en el que nos ocupa, el órgano competente para la aprobación del gasto lo sería también para autorizarse a sí mismo

dicha aprobación.

Artículo 13 e).-

La remisión al art. 16.3 de la Ley 7/97 debe entenderse limitada a las funciones del Consejero en cuanto que Presidente de la A.D.E.R. no en cuanto a las que tiene como tal Consejero del Gobierno autonómico y a las que también se refiere ese precepto. La coincidencia en un mismo titular de ambas condiciones no puede servir para confundir jurídicamente las competencias que le asisten en uno y otro concepto. El precepto es confuso en esto y, por tanto, debe aclararse distinguiendo las facultades que el Consejero tiene en cuanto tal y las que tiene en cuanto que Presidente de La A.D.E.R. No se trata de una mera cuestión de técnica legislativa sino de falta de rango y de cobertura legal del Proyecto sobre el que se nos consulta para atribuir al Presidente de La A.D.E.R. funciones que son propias del Consejero y que están determinadas por la Ley 3/95.

Artículo 13 j).-

Este precepto está en contradicción con el art. 16 i) ya que ambos atribuyen a cargos distintos - Presidente de la Agencia, en el primer caso, y Director Gerente, en el segundo- la misma competencia, esto es, la de aprobar las bases de las convocatorias de subvenciones y ayudas.

Artículo 16.1 y 2.-

Los párrafos 1 y 2 del art. 16, en cuanto que disponen el nombramiento del Director Gerente por Decreto del Presidente del Gobierno de la Rioja, son ilegales al oponerse a lo establecido en el art. 12.1 de la Ley 7/97 que dispone que el Director Gerente será designado por el Consejo de Dirección a propuesta del Presidente (de la A.D.E.R.) quien, a tenor de la Ley 3/95, no puede hacerlo mediante Decreto ya que es un Consejero. La fórmula correcta es la empleada en el actual art. 16 del Reglamento vigente de La A.D.E.R.

Artículo 18.-

Repita literalmente el contenido del art. 8 de la Ley 7/97 por lo que se aconseja expresar esa circunstancia, por ejemplo, con la frase “*de conformidad con lo establecido en el art. 8 de la Ley 7/1997....*”, ya que no es técnica legislativa adecuada reiterar con rango reglamentario una disposición que lo tiene de ley sin advertirlo expresamente.

Artículo 19.-

Respecto a este precepto nos remitimos a lo que señalábamos en nuestro Dictamen 3/98 especialmente en cuanto que del Consejo Asesor forman parte, como miembros natos, algunos de los componentes del Consejo de Dirección, con lo que se produce, aunque sea sólo en parte, una ilógica confusión entre el órgano consultivo y el aconsejado.

Artículo 38.2.b).b').-

Este inciso exime del requisito de libre publicidad y concurrencia a las subvenciones en cuyas bases de convocatoria se prevea con carácter general su concesión mediante convenios, los cuales, además, pueden tener la virtualidad de constituir las bases reguladoras de las mismas, y contrasta vivamente con el inciso “a’)” donde se introducen razonables restricciones a estos convenios tomadas de la regulación al respecto establecida en el art. 19 de la Ley 11/98, de Presupuestos Generales de La Rioja para 1999, en relación con el art. 4 del Decreto 12/1992, de 2 de abril, sobre procedimiento de concesión de subvenciones. De ahí que este Consejo Consultivo, como ya indicábamos en nuestro Dictamen 3/98, estime que dicha previsión general en las bases de la convocatoria, especialmente si se instrumentan mediante convenios, no es garantía suficiente para la exención del requisito de libre concurrencia y puede prestarse a la arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 de la Constitución, sin perjuicio de que las subvenciones que se concedan con la necesaria publicidad y concurrencia se instrumenten luego, en su caso, mediante convenio con los adjudicatarios de las mismas.

Artículo 62.-

Conviene aclarar la relación entre este precepto y el art. 17.j) que atribuye al Director Gerente la interposición de recursos y reclamaciones.

Disposición Adicional.-

Habida cuenta de su carácter intertemporal, se sugiere suprimirla e incorporar su contenido a la Disposición Transitoria Segunda.

Disposición Final Primera.-

Debe aclararse si la referencia al art. 41 b) debe entenderse hecha al art. 31 o al art. 41.6.b). Por otra parte, en esta Disposición se autoriza al Consejero de Hacienda para modificar las cuantías establecidas en varios preceptos, pero debe tenerse en cuenta que los preceptos en cuestión son precisamente los que fijan las cuantías para determinar la competencia de ciertos órganos superiores de la Agencia (como el Consejo de Dirección) o de fuera de ella (como el Gobierno de la Rioja), en orden a la autorización de los más elevados gastos y contratos, cuantías que han sido fijadas en línea con las establecidas para

la Administración general de la Comunidad Autónoma por el art. 17 de la Ley 11/98, de Presupuestos para 1999, de suerte que el precepto que comentamos viene a autorizar al Consejero de Hacienda para, mediante la alteración de cuantías, modificar también las competencias a ellas ligadas y, eventualmente, para remover las autorizaciones que el legislador ha querido establecer como medida de control interno (en el caso de las que competen al Consejo de Dirección) o de tutela administrativa externa (en el caso de las que corresponden al Gobierno), todo lo cual, si se une, además a lo que antes hemos señalado respecto al art. 10.2, puede exceder los límites reglamentarios ya que, por un lado, el art. 18 de la Ley 7/97 prevé que los gastos sean aprobados por los órganos que determine el reglamento, pero no habilita a éste para dejar indefinida esta competencia, por otro, la Disposición Adicional Primera de la misma Ley reserva a la ley las modificaciones que supongan alteración de las peculiaridades relativas a recursos económicos y régimen de contratación y, finalmente, el art. 35 g) de la Ley 3/1995 habilita a los Consejeros para autorizar y ordenar gastos hasta el límite previsto en las leyes de presupuestos, por lo que dicho límite no puede ser alterado sino por dichas leyes presupuestarias.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular mediante reglamento la materia objeto del proyecto sometido a nuestra consideración, en base a los títulos habilitantes señalados en el fundamento jurídico tercero de este dictamen

Segunda

En la elaboración de este proyecto de disposición general se ha observado someramente el procedimiento señalado al efecto en la Ley 3/95 y disposiciones complementarias, por lo que debe ser completado en la forma señalada en el fundamento jurídico segundo de este dictamen, antes de proceder a la publicación del proyecto.

Tercera

El contenido del proyecto es ajustado a Derecho, excepto los preceptos concretos señalados en el fundamento jurídico quinto de este dictamen que deben ser corregidos antes de la publicación de la norma, teniendo especialmente en cuenta que:

A) Los artículos 3.5; 9.1; 10.2; 13 e) y 16.1 y 2 del Proyecto, así como su Disposición Final Primera. carecen de rango y cobertura legal suficientes en la medida y por las razones expuestas en el fundamento jurídico quinto de este dictamen.

B) El art. 4 debe interpretarse y aplicarse con arreglo a los criterios señalados en el fundamento jurídico quinto de este dictamen.

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