

En Logroño, 20 de diciembre, de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

125/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo, sobre Proyecto de Decreto por el que se crea el Consejo Superior de Estadística de La Rioja y se aprueba el reglamento que establece su organización, composición y funcionamiento.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Hacienda y Empleo, del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Acuerdo de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de fecha 25 de mayo de 2005, del Director General de Planificación y Presupuestos, al que acompaña un primer borrador del texto de la disposición proyectada.
- Informe de propuesta de tramitación del Proyecto de Reglamento de Estadística de La Rioja, de la misma fecha, de la Jefa de Servicio de Planificación y Coordinación Estadística.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, de fecha 11 de julio de 2005.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 29 de julio de 2005.
- Informe del S.O.C.E, de fecha 4 de agosto de 2005.
- Nuevo Informe de la Secretaría General Técnica, de fecha 19 de septiembre de 2005.

- Un segundo Borrador del Proyecto de Disposición, tras los Informes del SOCE y la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- Dictamen del Consejo Económico y Social, de fecha octubre de 2005.
- Tercer borrador del texto de la disposición, tras el anterior dictamen.
- Memoria de la Secretaria General Técnica, de fecha 30 de noviembre de 2005.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 1 de diciembre de 2005 , registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 2 de diciembre de 2005, registrado de salida el 5 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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 artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, 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 artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros en relación con: “c) *Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes*”.

Como quiera que el proyecto de disposición, se dicta en desarrollo de lo dispuesto en la Ley riojana 2/2005, de 1 de marzo, de Estadística de La Rioja, resulta de aplicación al presente caso los anteriores preceptos, de donde se desprende la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos 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*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

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 los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, 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 causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas. Hemos de atender a los citados preceptos, pues, cuando se inicia la tramitación del expediente de elaboración del Proyecto de la disposición, todavía no había entrado en vigor la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pues así lo dispone su disposición transitoria única.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

A) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, si se ha cumplido en forma este requisito.

B) Iniciación.

Del expediente se desprende que el Proyecto de disposición ha sido iniciado por el Director General de Planificación y Presupuestos, siendo así que entendemos que el órgano competente al respecto es el Consejero, por las razones que a continuación se expresan.

Respecto a la competencia para adoptar la Resolución de iniciación del procedimiento de elaboración de una concreta disposición general, éste Consejo viene observando en la práctica administrativa cierta confusión derivada de la multiplicidad de normas que inciden en la materia y que conviene armonizar en su aplicación e interpretación para evitar dudas al respecto.

En efecto, el art. 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye a los Consejeros la elaboración y presentación al Gobierno de los Anteproyectos de Ley y de los Proyectos de Decreto. Por otro lado, el art. 9.1, h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, atribuye a los Secretarios Generales Técnicos las competencias de tramitar e informar, y sólo *en su caso* la de elaborar, los Proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería. En tercer lugar, el art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, únicamente establece que el procedimiento para la elaboración de los Reglamentos se iniciará mediante Resolución del *órgano administrativo competente por razón de la materia*. Finalmente, el artículo 2.1.1, g) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector público de la CAR, sólo atribuye con carácter general a los Secretarios Generales Técnicos el *informe y tramitación* de disposiciones normativas.

En consecuencia y con objeto de unificar criterios con respecto a la cuestión de quién es el órgano competente para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de

elaboración de una disposición de carácter general, este Consejo Consultivo entiende que dicho órgano es el Consejero competente por razón de la materia a la que se refiera la disposición, al amparo de lo dispuesto en el precitado art. 42.1.d) de la Ley 8/2003, debiendo indicar en dicha Resolución qué órgano de su Consejería asumirá la responsabilidad de dirigir la tramitación del procedimiento, debiendo entender, en otro caso, que lo será la Secretaría General Técnica respectiva, salvo que se atribuya expresamente a alguna Dirección General o a otro órgano concreto de la Consejería correspondiente.

C) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que *“tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”*.

En este caso, existe una Memoria inicial que justifica las razones de oportunidad de la norma, así como realiza referencias a los trámites a seguir, la Memoria económica y la Tabla de derogaciones y vigencias.

Posteriormente, existen, no una, sino dos Memorias que cumplen con las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que de su lectura se ofrece una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95.

D) Estudio económico.

En las distintas Memorias a las que nos hemos referido anteriormente, se justifica la no necesidad de una expresa Memoria económica, por cuanto:

en el “Proyecto de reglamento se hace referencia, en una Disposición Adicional, a que el Instituto de Estadística de La Rioja, facilitará los recursos necesarios para la organización y funcionamiento del Consejo de Estadística de La Rioja. La organización del Consejo corre de cuenta del Secretario del Consejo, que emplea los medios del Instituto. Las sesiones se realizarán preferentemente en locales de uso gratuito por el Gobierno de La Rioja, y las dietas a especialistas en caso de que los hubiera se pagarán con dotaciones presupuestarias del Instituto de Estadística de La Rioja. No se cree necesario la elaboración de una memoria económica completa incluyendo cantidades y dotaciones presupuestarias, porque no se tiene la certeza de que sea necesario recabar la colaboración de expertos de fuera del Instituto...”

No parecen razones de peso las anteriores para justificar la ausencia del mínimo estudio acerca de la posible repercusión económica de la entrada en funcionamiento del Consejo que se crea, pues se basan en meras hipótesis o posibilidades, por lo que sería deseable la subsanación de este extremo, máxime teniendo en cuenta que en el artículo 8 se posibilita la contratación en particular de propuestas de informe, según las normas de contratación de las Administraciones Públicas, con el fin de que el Pleno trabaje con una propuesta elaborada. De producirse tal circunstancia, ello va a redundar en la existencia de un costo económico. Por otra parte, tampoco se dice en ningún apartado de la disposición proyectada que el cargo de Consejero sea gratuito y aunque así parece desprenderse del contenido de la Memoria económica, debería hacerse constar dicha circunstancia.

E) 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 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

En el Proyecto de Disposición estudiado, no existe una Disposición Derogatoria, pues no se afecta a ninguna disposición actualmente en vigor, al ser la primera vez que es objeto de regulación el Consejo de Estadística de La Rioja.

F) Audiencia corporativa.

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que: “1º Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”; y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que: “Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”.

Como ya hemos tenido ocasión de matizar en dictámenes anteriores, y en especial en los núms 9 y 39/99, el anterior precepto solo prevé “en su caso” el trámite de información pública y no el de audiencia a los ciudadanos interesados o afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que los representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa en los términos del artículo 105.a de la Constitución. No obstante y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997 del Gobierno, han de distinguirse estas dos formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos.

Pese a la trascendencia que a lo largo de nuestros dictámenes hemos atribuido a este trámite, ya hemos manifestado que el mismo no resulta obligatorio en el caso de

elaboración de disposiciones de carácter organizativo, por lo que la ausencia de este trámite, en el presente supuesto, no afecta a la corrección del trámite seguido para la elaboración de la norma.

G) Informe del S.O.C.E.

Consta en el expediente el informe de este Servicio, que viene exigido por lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre.

H) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

También se ha dado cumplimiento a la exigencia de este informe exigido por el artículo 67.4 de la Ley 3/1995.

I) Dictamen del Consejo Económico y Social.

Consta igualmente en el expediente el informe del CES, de carácter preceptivo según dispone el artículo 4.1.a de su Reglamento de organización y funcionamiento.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la disposición proyectada deriva de lo establecido en el artículo 8.1.33 EAR'99 que atribuye a la misma competencia exclusiva en materia de estadística para fines no estatales.

Incluso podría aludirse, para justificar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición proyectada, el contenido del artículo 26.1 EAR'99, que atribuye a la Comunidad Autónoma, *la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.*

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición informada.

Cuarto

Sobre la cobertura legal del Proyecto de disposición.

El Proyecto que dictaminamos encuentra su cobertura legal en la Ley 2/2005, de 1 de marzo, de Estadística de La Rioja, y más en concreto en sus artículos 33 a 35, integrados en el Capítulo IV del Título II en el que se regula el Consejo Superior de

Estadística de La Rioja, estableciendo expresamente el artículo 33 que se trata del *órgano consultivo y de participación del sistema estadístico regional, que se creará mediante Decreto*. Por tanto la cobertura legal de la disposición, no plantea la mínima duda.

Quinto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

El borrador de Decreto consta de Exposición de Motivos y quince Artículos, una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales sin que exista ninguna Disposición Derogatoria, tal como se hace constar en la última de las Memorias de la Secretaría General Técnica. Es preciso indicar que, como quiera que a lo largo de la tramitación del expediente se han ido asumiendo parte de las indicaciones contenidas tanto en los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, como del S.O.C.E. y del propio dictamen del Consejo Económico y Social, prácticamente no existen indicaciones que realizar al texto de la disposición.

Así, tanto la definición del Consejo contenida en el artículo 1, como la finalidad y funciones del mismo regulados en los artículos 2 y 3, se mantienen dentro de los límites establecidos en los artículos 33 y 34 de la Ley riojana de Estadística que le sirve de cobertura.

En el artículo 4, que se ocupa de la composición del Consejo de Estadística de La Rioja, se observa una discordancia con el texto del artículo 35 de la Ley que sirve de cobertura al Proyecto de disposición, pues, así como la Ley, al referirse a los cargos de Presidente y Vicepresidente, se refiere al titular de la Consejería y de la Dirección General a la que esté adscrito el Instituto de Estadística de La Rioja, la disposición proyectada atribuye, en el artículo 4.1.º, el cargo de Presidente al titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, y el de Vicepresidente primero al Director General competente en materia de Presupuestos. Los nombres de las Consejerías y Direcciones Generales, así como las competencias a ellas atribuidas pueden variar con el tiempo, por lo que, dado que la vocación de toda norma es la de su permanencia en el tiempo sería deseable que se mantuviese la redacción dada en el artículo 35 de la Ley 2/2005.

En cuanto a la composición del Consejo, el número de miembros previsto en el citado artículo 4, se encuentra dentro de los límites establecidos en el artículo 35 anteriormente citado.

El artículo 6, respeta el mínimo de reuniones del Consejo que deben celebrarse en el curso de un año, tal y como establece la Ley y, por último, lo relativo a las funciones de Presidente, Vicepresidentes y Secretario, así como las normas sobre funcionamiento,

formación de quórum, etc. son las habituales de los órganos colegiados, por lo que ningún comentario cabe realizar al respecto.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, salvo las indicaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero